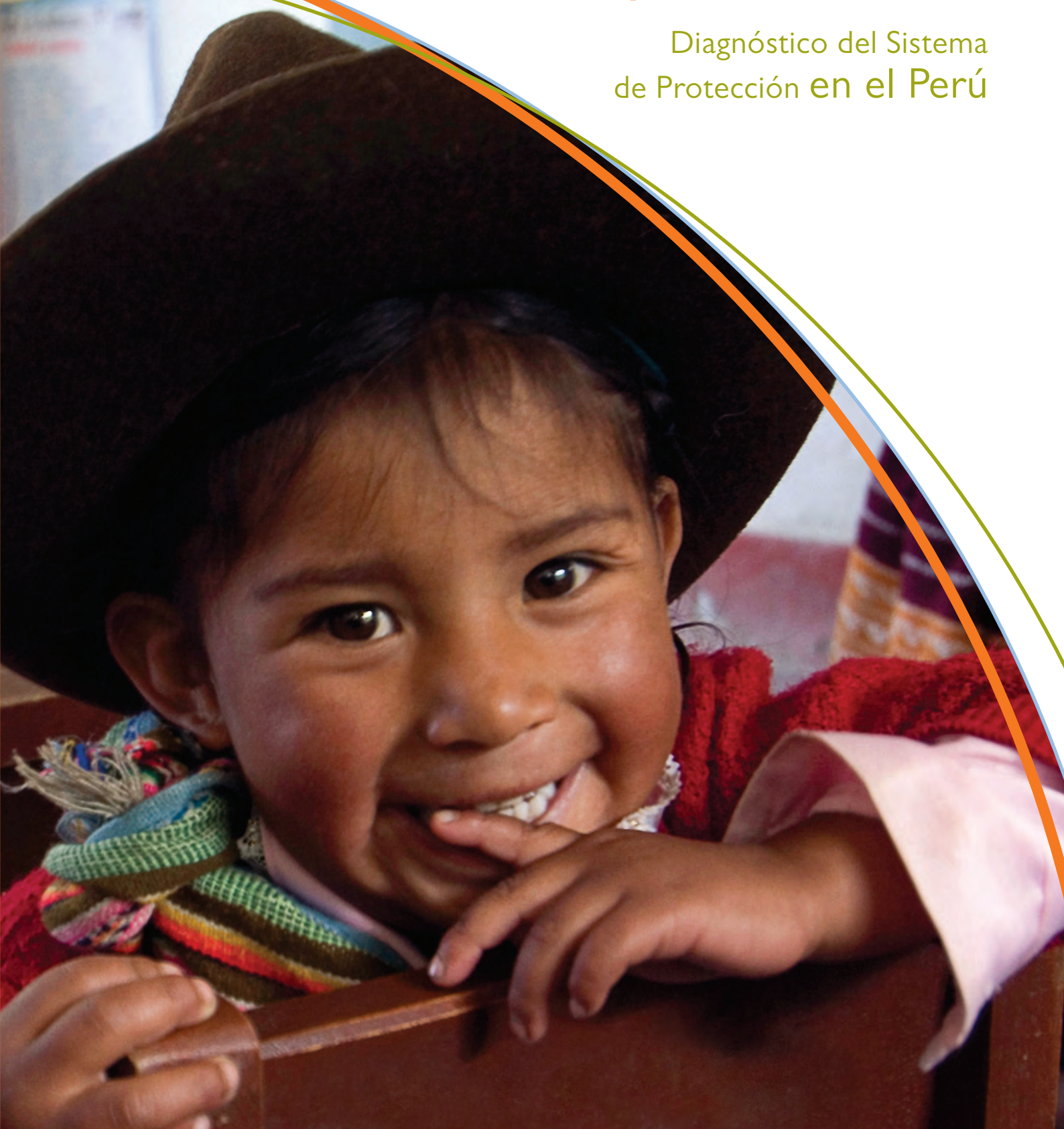


# El Estado y la protección de la niñez y la adolescencia

Diagnóstico del Sistema  
de Protección en el Perú



# **El Estado y la protección de la niñez y la adolescencia**

Diagnóstico del Sistema de Protección en el Perú

## **EL ESTADO Y LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA** **Diagnóstico del Sistema de Protección en el Perú**

© World Vision Perú

Jr. Sánchez Cerro 2040, Jesús María, Lima-Perú

Teléfono: (51-1) 5136500 / Fax: 4470370

Página web: <http://www.visionmundial.org.pe/>

### **Director Nacional de World Vision Perú:**

Caleb Meza Arellano.

### **Revisión Técnica:**

Marlene Arroyo Mestanza

Coordinadora Nacional de Advocacy - 2012

Elizabeth Bedoya Rodríguez

Especialista en Protección de la Niñez

### **Elaboración de contenidos:**

Consultor: Federico Arnillas Lafert (Jefe del estudio), María Isabel Merino Gómez, Irma Del Águila Peralta, Federico Arnillas Merino y Laddy Cecilia Serrano Alemán.

### **Edición:**

Consultora: María Isabel Merino Gómez.

### **Diseño y diagramación:**

Karen Patricia Oishi Masuoka

### **Impresión:**

PRAISE Inversiones SAC

### **Tiraje:**

2000 ejemplares

### **Octubre de 2013**

ISBN: 978-16-46527-3-8

Hecho en Depósito Legal de la Biblioteca Nacional del Perú N.º: 2013-13633

**Esta es una publicación de World Vision Perú. Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido sin autorización previa.**

**World Vision** es una organización cristiana internacional de desarrollo, dedicada a trabajar con la niñez, sus familias y comunidades para reducir la pobreza y la injusticia. Buscamos que las niñas y niños estén protegidos, que desarrollen su potencial y participen como promotores de cambio para su comunidad.

Desde 1950, World Vision apoya a millones de niños y familias afectadas por los problemas sociales y desastres naturales en el mundo, promoviendo el desarrollo y creando soluciones sostenibles de largo plazo, dentro de las comunidades para empoderarlas.

En el Perú trabaja a partir de 1994 en zonas rurales y urbano periféricas en Cusco, Ayacucho, La Libertad, Áncash, Huancavelica y Lima alcanzando a cerca de 100,000 niños.

# Tabla de contenidos

Presentación	6
Introducción	8
<b>Los enfoques del estudio</b>	<b>11</b>
<b>Sección 1  </b>	
<b>El Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia: una mirada nacional</b>	<b>23</b>
1. Los actores estatales del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia	25
2. Situación y avances del marco legal vigente	39
3. El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia	54
<b>Sección 2  </b>	
<b>Situación de la niñez y la adolescencia: una aproximación desde el enfoque de derechos</b>	<b>65</b>
1. El país en el que viven las niñas, niños y adolescentes	67
2. Las niñas, niños y adolescentes ¿quiénes son? ¿dónde están?	71
3. Derecho a la supervivencia	74
4. Derecho al desarrollo	80
5. Derecho a la protección contra la violencia y explotación económica	83
6. Derecho a la participación	94
7. Condiciones de vida y violencia de los jóvenes de 15 a 19 años	97
<b>Sección 3  </b>	
<b>El Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia: una mirada desde las regiones</b>	<b>101</b>
1. Introducción a los estudios regionales	103
2. Instrumentos de gestión pública para la niñez y adolescencia	106
3. Las niñas, niños y adolescentes y sus derechos	113
4. Los problemas de protección: hablan los actores	129
5. Balance del SNAINA desde la mirada de los actores regionales	139
<b>Balance y desafíos</b>	<b>157</b>
Acrónimos	167
Anexos	
1. Participantes en el estudio	168
2. Presupuestos para la niñez y adolescencia	170
3. Las niñas, niños y adolescentes de las regiones	172
4. Voces de los adultos sobre los problemas de violencia y discriminación	174
5. Voces de los adultos sobre los aspectos críticos de las instituciones que brindan servicios de protección	183
Bibliografía	190



# Presentación



La violencia es un problema complejo y multicausal que afecta cotidianamente la vida de las niñas, niños y adolescentes. Algunas de estas formas de violencia están tan interiorizadas en nuestra vida cotidiana que su existencia, lejos de llamar la atención, se percibe como algo natural, o incluso algunos la consideran como necesaria y hasta positiva.

Conscientes de esta situación y con el objetivo de contribuir a mejorar la gestión del sistema de protección de la niñez, desde el Estado y la Sociedad Civil, World Vision viene implementando la Herramienta ADAPT<sup>1</sup>, «Herramienta de Análisis, Diseño y Planeamiento para la Protección de la Niñez», en catorce países de América Latina y el Caribe, como insumo para incidir en políticas y estrategias contra la violencia hacia las niñas, niños y adolescentes.

En el país, World Vision ha aplicado esta herramienta en las regiones de Cusco, Ayacucho, Huancavelica, Lima, Áncash y La Libertad, y como resultado presenta el estudio **«El Estado y la Protección de la Niñez y Adolescencia: Diagnóstico del Sistema de Protección en el Perú»**, en el que se analiza la implementación del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente – SNAINA desde la perspectiva de los servidores públicos y las niñas, niños y adolescentes.

El estudio busca visibilizar, sensibilizar y promover la reflexión sobre la realidad de violencia que viven las niñas, niños y adolescentes en el Perú, con énfasis en las regiones indicadas, así como el rol preponderante del SNAINA en el proceso de articulación de los diversos actores formales y no formales del Sistema, para aunar esfuerzos de respuesta y contrarrestar los índices de violencia que atentan contra el desarrollo del potencial de las niñas, niños y adolescentes.

Como organización enfocada en la niñez, World Vision busca contribuir al fortalecimiento del SNAINA en su rol de asegurar que las niñas, niños y adolescentes vivan protegidos por el Estado en su condición de garante de sus derechos; por ello esperamos que esta publicación sea útil a las autoridades y funcionarios públicos, actores de sociedad civil, iglesias, empresas, organizaciones de niñas, niños y adolescentes y ciudadanía en general para combatir conjuntamente, de forma más efectiva, la violencia contra la niñez y contribuir a construir una sociedad más justa y segura.

Caleb Meza Arellano | Director Nacional  
World Vision Perú

1. ADAPT: «Analysis, Design and Planning Tool for Child Protection».

# Introducción

Esta publicación recoge los resultados del estudio denominado *Diagnóstico Nacional del Sistema de Protección de la Niñez en el Perú*, que se llevó a cabo entre los meses de mayo y julio de 2012, utilizando para ello la «Herramienta de Análisis, Diseño y Planeamiento (ADAPT) para la protección de la Niñez», (en adelante Herramienta ADAPT).

La Herramienta ADAPT está dividida en dos partes: la primera, orientada al diagnóstico y análisis de la protección de la niñez a nivel nacional, y la segunda, al diagnóstico y análisis a nivel local o comunitario. En el ámbito nacional, el proceso de diagnóstico se apoya en fuentes bibliográficas y entrevistas a expertos. En el caso comunitario, el eje del proceso de trabajo es recoger voces de los actores: en primer lugar, de las niñas, niños y adolescentes; luego se suman las voces de los adultos (padres, tutores, líderes comunales) y en un tercer momento, la de los funcionarios y expertos.

En el contexto país a lo largo del año 2012 se anunciaban cambios legales y administrativos en materia de protección a la niñez y adolescencia, entre los cuales cabe destacar el debate sobre la modificación al Código de los Niños y Adolescentes (CNA) y la modificación de la organización y funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP),<sup>1</sup> institución que tiene la rectoría del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente. Algunos de estos cambios se consolidaron entre junio 2012 y mayo 2013 y otros aún están en debate.

Dada la importancia de estos cambios para la problemática de la protección de la niñez y adolescencia, y la aparición de nuevas fuentes estadísticas, al momento de preparar esta publicación se vio por conveniente incorporar los cambios realizados durante este período así como actualizar parte de la información estadística que da cuenta de la situación de la niñez con las fuentes publicadas hasta abril 2013.

La realidad evidencia que las niñas, niños y adolescentes son víctimas de diversas formas de violencia: la violencia

que se da como resultado de no tener garantizados sus derechos básicos: a la vida, la salud, educación; no contar con ellos les impide desplegar sus capacidades; por las características y masividad de este tipo de violencia la hemos calificado como violencia estructural. Un segundo tipo de violencia viene más bien de actos u omisiones que afectan a la niña o el niño en su integridad física y psicológica, y se da cuando sufren de manera directa o indirecta abuso, explotación o negligencia; a esta se le denomina violencia física. A estas formas de violencia se suma una tercera, la violencia cultural, que se basa en relaciones, ideas y/o costumbres cotidianas que impiden reconocer determinadas prácticas como violencia, o aun reconociéndolas como tales, se aceptan o incluso se promueven como deseables. Un sistema de atención y protección integral a la niñez y la adolescencia debe tener la capacidad de enfrentar estos tres tipos de violencia.

En esta perspectiva, el estudio asumió el Sistema de Protección Integral como la interacción de tres subsistemas: i) el Subsistema Ético Normativo, que define valores así como las instituciones, los roles, las políticas y procedimientos; ii) el Subsistema de Protección Social, que es el encargado de garantizar los derechos y una calidad de vida que les permita a las niñas, niños y adolescentes desarrollarse como personas íntegras; y iii) el Subsistema de Protección contra la Violencia, que es el que debe atender a cada una de las niñas, niños y adolescentes que está en riesgo o que ha sido víctima de violencia, debe judicializar a los responsables, acompañar a las niñas, niños y adolescentes víctimas de esa situación en su proceso de sanación, restitución de derechos, y establecer mecanismos para evitar que estas violaciones vuelvan a ocurrir.

El encargado de garantizar los derechos y de que el Sistema funcione es el Estado. Esta responsabilidad recae en su Ente rector, así como en los Entes rectores sectoriales (Ministerios) y Entes rectores por niveles de gobierno en lo que compete a sus jurisdicciones (Gobiernos regionales y Gobiernos locales).

<sup>1</sup>. Decreto Supremo 003 - 2012 – MIMP, promulgado el 27 de junio de 2012.



Dar cuenta de cuánto el Estado peruano ha avanzado en configurar este Sistema y de las brechas existentes para garantizarles los derechos a todas las niñas, niños y adolescentes del país, es el eje de esta publicación.

Se inicia este libro con un **capítulo introductorio**, en el cual se hace una breve síntesis de los principales aportes teóricos relativos al enfoque de derechos, la protección de la niñez y la adolescencia desde una perspectiva integral, la problemática de la violencia y la perspectiva sistémica para abordarla.

La **Primera sección** ofrece una mirada al Sistema de protección integral de la infancia. Esta sección consta de tres capítulos: en el primero se hace una presentación del SNAINA y de los principales componentes de la organización del Estado para atender esos derechos; un Estado que, hay que recordar, ha sufrido cambios importantes en su organización y forma de régimen a lo largo de la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), desde 1990 a la actualidad. El segundo capítulo hace una revisión de la situación y avances del marco legal vigente a favor de la infancia. El tercer capítulo de esta sección pasa re-

vista al proceso de interacción entre Estado y sociedad civil en torno a la agenda de la infancia en este nuevo siglo y su expresión en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021.

La **Segunda sección** aborda la situación de las niñas, niños y adolescentes, desde los avances y brechas para garantizar sus derechos. Está organizada en siete capítulos. Los primeros dos capítulos están dirigidos a presentar las principales tendencias de cambio que se vienen dando en el Perú desde inicios del siglo XXI, y a dar una rápida mirada a quiénes son las niñas, niños y adolescentes del país. Los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto, dan cuenta de la situación de la infancia asociada a las principales categorías de derechos: el derecho a la supervivencia, el derecho al desarrollo, el derecho a la protección contra la violencia y la explotación económica, y el derecho a la participación. Finaliza esta sección con un capítulo dedicado a presentar los resultados de la Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana realizada por el INEI, y publicada en el 2011, extrayendo información relativa a los jóvenes entre 15 y 19 años, una generación que ha nacido y crecido con la CDN.





La **Tercera sección** da cuenta de los resultados de los estudios exploratorios realizados en seis regiones: Áncash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad y Lima Metropolitana. Esta se presenta en cuatro capítulos. Luego de una rápida revisión de los principales cambios económicos y sociales dados en cada una de las regiones en los últimos años, el primer capítulo presenta los instrumentos de gestión por la niñez y adolescencia con los que cuentan hoy en día los Gobiernos regionales. El segundo capítulo da cuenta del estado de los derechos a las niñas, niños y adolescentes, presentados en las mismas cuatro categorías utilizadas en la sección anterior: el derecho a la supervivencia, el derecho al desarrollo, el derecho a la protección contra la violencia y la explotación económica, y el derecho a la participación.

Los **capítulos tercero** y cuarto recogen más bien las voces de las niñas, niños y adolescentes así como las de los adultos –autoridades, funcionarios y

promotores– relativas a cuáles son, desde su punto de vista, los principales problemas de protección que más afectan a la niñez y adolescencia; y relativas a cómo perciben, en este caso los adultos, el funcionamiento del Sistema de Protección en su región.

El **capítulo de balance** está dedicado a ver los retos y desafíos que se plantean para avanzar en el fortalecimiento de los derechos a favor de la niñez y la adolescencia y mejorar los servicios para su protección integral.

Para finalizar, quisiéramos agradecer especialmente a las niñas, niños y adolescentes que participaron en los grupos de trabajo; a las y los expertos, funcionarios, promotores, adultos, hombres y mujeres, que cumplen roles en instituciones públicas y de sociedad civil y se encuentran plenamente comprometidos con la lucha, porque eso es, una lucha cotidiana, por garantizarles la plena vigencia de sus derechos.

Federico Arnillas Lafert | **Jefe del estudio**

# Los enfoques del estudio

Una (nueva) ley no constituye jamás un instrumento mágico. Además, nos hemos cansado de repetir que una (buena) ley, no es condición suficiente para nada aunque sea condición imprescindible para todo.

Los problemas, las resistencias y los desafíos son viejos, las herramientas son nuevas.  
Vale la pena intentarlo.

Emilio García Méndez | Presidente Fundación Sur-Argentina. Buenos Aires, febrero de 2006  
(García Méndez 2006: iv)

## I. Perspectiva ética, enfoque de desarrollo humano y enfoque de derechos

La **centralidad de la persona humana** es la pieza clave del enfoque del estudio, ya que ella es el punto de encuentro y amarre entre la perspectiva ética, el enfoque de desarrollo humano y el enfoque de derechos. Dicha centralidad se basa en «el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana» de los que se derivan los principios de libertad, justicia y paz, proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y otras normas de Naciones Unidas reiteran.<sup>1</sup> En esa misma perspectiva de afirmación y reconocimiento, la Constitución Política del Perú (1993) en su Artículo 1° establece que «la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado».

Como señala Aung San Suu Kye (2002), Premio Nobel de la Paz de 1991, «El respeto a la dignidad humana implica un compromiso para crear condiciones en que los individuos puedan desarrollar un sentido de autoestima y de seguridad. La verdadera dignidad proviene de la capacidad de ponerse a la altura de los desafíos inherentes a la condición humana. Esta seguridad no es probable que pueda fomentarse en aquellas personas que tienen que vivir bajo la amenaza de la violencia y de la injusticia, en condiciones de mala gobernabilidad e inestabilidad, o expuestas a la pobreza y a la enfermedad. La erradicación de esas amenazas debe ser el objeto de todos



aquellos que reconocen el carácter sacrosanto de la dignidad humana y de quienes se esfuerzan por fomentar el desarrollo humano. . . [que] abarca todos los aspectos de la existencia humana».

Es importante destacar que «el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a

<sup>1</sup>. Como se señala en el Preámbulo de la CDN, «de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana».

contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él».<sup>2</sup> En ese sentido, el desarrollo como derecho humano es a la vez un medio y un fin para la plena vigencia de los derechos humanos y requiere de la participación de la persona. No está demás subrayar que la Constitución Peruana reconoce los derechos al libre desarrollo y al bienestar como derechos fundamentales de la persona.

## 2. Responsabilidades del Estado

El complemento de la centralidad de la persona humana es la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos. Son los Estados y las instancias estatales supranacionales los que tienen un rol preponderante en esta tarea de protección integral, que incluye desde la prestación de los servicios a través de los cuales se deben garantizar todos los derechos, hasta la administración de justicia frente a situaciones de violencia, violencia que puede venir de otras personas o del propio Estado.

Este rol del Estado se sustenta en: los mandatos que recibe de la ciudadanía (a través las normas que regulan el ejercicio del poder), la organización con la cual se dota para ejecutar su acción (sean estos los poderes, sectores y niveles de gobierno en los cuales se estructura), los recursos que dispone (sean estos monetarios, recursos humanos, infraestructura, conocimiento), así como en los instrumentos de planificación y gestión que articulan todos estos elementos (Arnillas 2009).

Entre las diversas responsabilidades que tiene el Estado ante todas las personas y de manera especial ante las niñas, niños y adolescentes, caben resaltar las de:

- **Reconocer los derechos** a través de la función legislativa. Aunque los derechos preceden al Estado, el Estado los reconoce cuando los formaliza en un instrumento normativo, ya sea con la firma de un pacto internacional, con un artículo en la Constitución o en una ley, con una norma sectorial, sub nacional u otra disposición administrativa. Hay que tener en cuenta que también podría vulnerar un derecho a través de estos medios.
- **Garantizar los derechos** por medio de la función ejecutiva que provee los bienes y servicios necesarios para el ejercicio de los derechos. Si se tiene en cuenta la manera como se brindan los bienes y servicios, estos pueden prestarse de manera directa a las niñas,

niños o adolescentes o de manera indirecta cuando son los adultos los beneficiarios y es a través de ellos que se llega a las niñas, niños y adolescentes. Los derechos serán violados si estos servicios no cubren los estándares de calidad y de universalidad.

- **Ejercer una función judicial** cuando hay una violación de los derechos. El Estado tiene la facultad de judicializar las situaciones de violación o amenaza a los derechos y sancionar a aquellos que infrinjan las leyes, violen o amenacen los derechos de los niñas, niños y adolescentes. Más aun, debe actuar preventivamente para evitar daños. (Arnillas 2009).

Adicionales a ellas, Javier Mujica (2011) señala las siguientes obligaciones específicas en materia de derechos humanos:

- **Respetar**, por tanto, no interferir, ni obstaculizar, ni impedir el acceso a los bienes que constituyen el objeto de los derechos.
- **Proteger**, lo que implica impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso de las personas a dichos bienes.
- **Garantizar** y asegurar que los titulares de los derechos, en este caso las niñas, niños y adolescentes, accedan a dichos bienes cuando no puedan hacerlos por sus propios medios.
- **Promover**, es decir, impulsar las condiciones para que las personas accedan a dichos bienes mediante acciones positivas, que pueden ser legislativas, administrativas, judiciales, económico-presupuestario-financieras, etc.

Las acciones que realice el Estado para **promover el desarrollo humano** se van a expresar como **políticas públicas**. Estas acciones o políticas serán evaluadas comparando lo que proponen o declaran con lo que efectivamente las instituciones del Estado hagan. En esta evaluación el **enfoque de derechos** funcionará como un marco de referencias de tipo ético y conceptual.

Desde esta perspectiva, las intervenciones específicas que realice el Estado (sean éstas planes, proyectos, acciones, etc.) serán conceptualizadas, reconocidas, ejecutadas y evaluadas, teniendo en consideración su especificidad y eficacia para avanzar en el logro de una vida digna para todas las personas. Tener el enfoque de derechos como criterio de evaluación permitirá visibilizar y analizar las desigualdades que están en el centro de los problemas de desarrollo, y corregir las prácticas

2. Artículo 1° Numeral 1, de la «Declaración sobre el derecho al desarrollo» adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas de Diciembre de 1986.



discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculiza el progreso.

Al vincular el enfoque de desarrollo humano con el enfoque de derechos, y anclar los planes y políticas en un sistema de derechos que guarden consistencia y coherencia entre sí, se especifican los deberes y responsabilidades del Estado y la sociedad (derechos, deberes y responsabilidades que estarán tipificados como tales en el marco legal).

Esta identificación de los titulares de derechos y de los titulares de deberes —así como las obligaciones que les incumben a cada uno—, procura generar una interacción entre ambos al fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para que puedan reivindicarlos y fortalecer la capacidad de los titulares de deberes para que cumplan con sus obligaciones (OACDH<sup>3</sup> 2006:15). Hacer factible esta interacción implica generar canales y mecanismos de participación, concertación y rendición de cuentas.

Asumir por tanto la articulación entre estos enfoques contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población (especialmente de los grupos más marginados) para que participen en la formulación de políticas y a hacer responsables a quienes tienen la obligación de actuar.

### 3. Las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos

Las niñas, niños y adolescentes son «sujetos de derecho». La condición de sujeto de derechos no es un atributo exclusivo de las personas adultas. Como señalan las mismas disposiciones que lo reconocen, las personas no pueden ser discriminadas por ninguna consideración, entre ellas la edad, lo que implica que todas las personas de todas las edades gozan de los mismos derechos fundamentales. Es decir: «Los niños y los jóvenes tienen los mismos derechos humanos básicos que los adultos y también derechos concretos que reconocen sus necesidades especiales» (UNICEF 2012).

Tanto en términos del sistema de Naciones Unidas como para fines del estudio, la base del enfoque de derechos de las niñas, niños y adolescentes está en la CDN y en los protocolos facultativos que la acompañan,<sup>4</sup> así como en los demás documentos en los cuales se explicitan los derechos humanos, los que van desde los derechos civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales, hasta los derechos al desarrollo y al ambiente; todos ellos forman una unidad. Dado que la «Convención sobre los Derechos del Niño reúne derechos articulados en otros tratados internacionales, puede que existan paralelos entre la Convención y estos otros tratados» (UNICEF 2012).

3. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH).

4. En el año 2000, se aprobaron dos protocolos facultativos a la CDN, los que se interpretan a la luz de la convención, y refuerzan la protección a la infancia, denunciando su participación en conflictos armados (no participación de menores de 18 años ni participación directa de hostilidades) y la explotación sexual (venta de niños, prostitución, utilización en la pornografía), comercio de transferencia de órganos o beneficio de trabajos forzados y promueve la conciencia pública y cooperación internacional para combatirla.



Además de las normas internacionales, en el ordenamiento jurídico nacional destacan, como norma general, la Constitución Política, y en materia específica de infancia, el Código de los Niños y Adolescentes (CNA) y el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012 -2021<sup>5</sup>. Están también el Código Civil, el Código Penal, y las normas legales sectoriales con rango de ley que desarrollan cada uno de los derechos contemplados en la CDN y en la Constitución (las leyes de Educación, Salud, entre otras).

Lo antes señalado tiene diversas implicancias. Entre ellas cabe mencionar dos: la prevalencia del enfoque de derechos sobre otras consideraciones de política, y el reconocimiento de la simetría de los derechos, ya que el enfoque de derechos humanos, tal como se expresa «[...] considera que todos los derechos de la infancia tienen la misma importancia. No existe ningún derecho 'menor', ni ninguna jerarquía entre los derechos humanos. Estos derechos son indivisibles y están mutuamente relacionados, y se centran en todos los aspectos del niño. Las decisiones de los gobiernos con respecto a cualquiera de los derechos deben hacerse a la luz de los otros derechos de la Convención» (UNICEF 2012). Parece importante destacar estas características porque, aun cuando circunstancialmente se esté trabajando a favor de uno de los derechos, ninguno de ellos es de mayor importancia o jerarquía que los otros.

Los derechos que la CDN reconoce a las niñas, niños y adolescentes suelen ser agrupados en cuatro categorías de derechos:

- a la vida y la supervivencia,
- al desarrollo,
- a la protección, y
- a la participación.

Mientras algunos de los artículos de la CDN quedan ubicados en una sola de estas categorías, otros artículos son clasificados en dos e incluso tres de ellas, como ocurre por ejemplo con el Artículo 4°, que establece la responsabilidad de los Estados de adoptar «todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional».

Entre **los derechos a la vida y la supervivencia y al desarrollo**, destaca el Artículo 6° mediante el cual, además de reconocer el derecho intrínseco a la vida, se dispone la responsabilidad de los Estados de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño.

El Artículo 27° reconoce el derecho a «un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y sectorial», lo que le da una perspectiva multidimensional e integral al desarrollo. A su vez, el mismo artículo señala la «responsabilidad primordial» de los padres de proveer «las condiciones de vida necesarias» para el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes; sin menoscabo de lo cual, establece la responsabilidad de los Estados de adoptar «medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda».

Los derechos a la vida y la supervivencia y al desarrollo se especifican y precisan en varios artículos que abordan temas como identidad (Artículo 7°), salud y nutrición (Artículo 24°), educación (Artículo 28°), entre otros. Estas disposiciones definen las responsabilidades e incluso la «obligación» de los Estados en estas materias, tanto en la prestación de servicios universales, como en la atención de niñas, niños y adolescentes en situaciones especiales que requieren una intervención del Estado para gozar de esos derechos (por ejemplo Artículo 23° y 25°) y en el apoyo a los padres de familia para el cumplimiento de sus roles (Artículo 27°, entre otros).

Un tercer campo son los llamados **derechos a la protección**. Un primer sentido y alcance del término lo da el Artículo 19° numeral 1, que obliga a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para proteger a las niñas, niños y adolescentes contra toda forma de perjuicio del que puedan ser víctimas. Entre los varios artículos que obligan a los Estados, son de destacar los que tienen que ver con el traslado ilícito de niñas, niños y adolescentes (Artículo 11°), los de adopción de niños (Artículo 21°) o los de protección contra la explotación económica, sexual, entre otras (Artículo 32° o del 34° al 41°).

Hay situaciones en que los derechos a la protección se combinan con derechos en materia de supervivencia, como en los casos de niñas, niños y adolescentes temporal o permanentemente privados de sus padres (Artículo 21°) o en la atención de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de refugiados o que buscan alcanzar dicho estatuto (Artículo 22°).

5. Este es el cuarto PNAIA que se formula desde la aprobación del Código de los Niños y Adolescentes.

Otro campo muy importante de derechos que trae y reconoce la CDN incluye un conjunto de **derechos asociados a la participación de las niñas, niños y adolescentes en la vida social**. El Artículo 12° establece la responsabilidad de los Estados de garantizar «[...] al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño». La CDN reconoce su derecho a ser escuchados en todos los procedimientos en que sus intereses se puedan ver afectados. Se afirma su derecho a la libertad de expresión y de la mano con ello «[...] la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo.» (Artículo 13°), a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (Artículo 14°), a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas (Artículo 15°), entre otros derechos.

El reconocimiento de estos derechos de participación implica un giro copernicano al poner en el centro no a los adultos, sino a las propias niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos; es decir, implica asumirlos y reconocerlos como agentes de cambio.

#### 4. El interés superior del niño y los conflictos de derechos

La afirmación del derecho a la vida y a la supervivencia, a la no discriminación, a la participación, son los principios rectores de la CDN. Todos ellos están cimentados en el reconocimiento de la dignidad esencial de la persona humana y el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho. A ellos se debe añadir el **principio del interés superior del niño**, establecido en la CDN (Artículo 3°) y que, como señala Miguel Cillero Bruñol (1999), «regula la protección conjunta de los derechos de los niños y adultos y sus derechos y deberes recíprocos»; principio del que no podemos abstraernos por razones éticas ni jurídicas.

Siguiendo a Miguel Cillero en su reflexión sobre la Convención, con la aprobación de ésta, los intereses de niñas, niños y adolescentes se convierten en genuinos derechos, los cuales pueden y deben ser tomados como límites para los derechos de los otros y deben ser orientadores para la acción de los adultos, en especial la de los padres y la del Estado para con ellos. Desde esta perspectiva, el **principio del interés superior del niño** pasa a ser un principio **garantista** que obliga a la autoridad a que todos sus actos y decisiones se ajusten a los derechos que la CDN les reconoce.

El Principio del Interés Superior presume la integralidad e interdependencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, a la par que reconoce que en el ejercicio de los mismos pueden generarse situaciones de conflictos entre derechos o darse casos concretos donde, al no estar expresamente regulados, se requiera tomar decisiones; en estos casos las decisiones deben responder a dicho Principio del Interés Superior. Esta misma consideración es aplicable a los potenciales conflictos entre el interés colectivo y el interés de niñas, niños y adolescentes, así como a posibles conflictos entre los derechos de las niñas, niños y adolescentes y los de sus padres.

Se asume que estos principios y derechos ratificados o introducidos por la Convención, implican un cambio de paradigma y demandan un cambio en la normativa y en las prácticas estatales preexistentes a la aprobación de la CDN. En ese sentido, esta nueva perspectiva programática, al ser asumida en el ordenamiento legal peruano, implicó y sigue implicando la necesidad de generar cambios con respecto a las creencias y prácticas culturales vigentes en nuestra sociedad.

#### 5. Derechos y violencia

Como señala Gro Harlem Brundtland, Directora de la OMS, en el Prefacio del Informe mundial sobre la violencia y la salud de 2003, «La violencia es una constante en la vida de gran número de personas en todo el mundo, y nos afecta a todos de un modo u otro. Para muchos, permanecer a salvo consiste en cerrar puertas y ventanas, y evitar los lugares peligrosos. Para otros no hay escapatoria, porque la amenaza de la violencia está detrás de esas puertas, oculta a los ojos de los demás...».



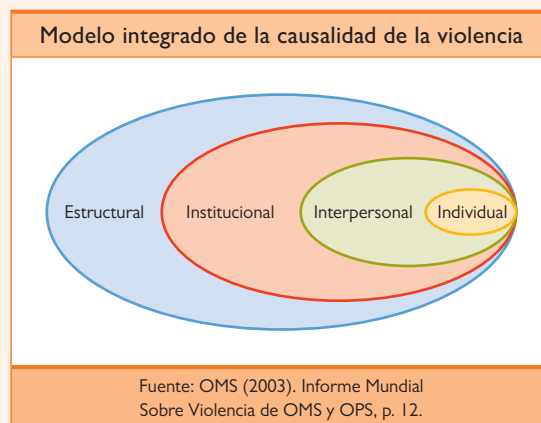
Las páginas de los diarios, los noticieros radiales, las pantallas de televisión y los equipos electrónicos, están llenos de acontecimientos que calificamos como hechos de violencia que afectan a personas de todas las edades, entre ellas a niñas, niños y adolescentes.

Paulo Sergio Pinherio, en el *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas para las Naciones Unidas* (2006 : 5), destaca cómo las niñas y niños «han sufrido durante siglos la violencia de los adultos sin ser vistos ni oídos». En el análisis que ofrece, subraya que la escala y los efectos de la violencia contra las niñas y niños finalmente empiezan a ser visibles, por lo que no se puede permitir que las niñas y niños sigan esperando para proveerles una protección eficaz, a la que tienen un derecho incuestionable.

El Informe de Pinherio adoptó como definición de violencia contra la infancia, «[...] toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, [...]», siguiendo lo establecido en el Artículo 19° de la CDN. Como se señala en el mismo informe, Pinherio también tomó en cuenta la definición del *informe mundial sobre la violencia y la salud* (OMS 2003), según la cual se asume como violencia: «El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. La definición comprende tanto la violencia interpersonal como el comportamiento suicida y los conflictos armados. Cubre también una amplia gama de actos que van más allá del acto físico para incluir las amenazas e intimidaciones».<sup>6</sup>

A su vez, ambos informes apelan al enfoque o modelo ecológico de comprensión de la violencia para el análisis de esta problemática.<sup>7</sup> Desde esta perspectiva, que también es sistémica, la violencia es un fenómeno complejo, multidimensional y multicausal, cuya ocurrencia implica la violación de derechos. Para su análisis causal y comprensión integral será conveniente tener en cuenta diferentes planos y distintos factores al interior de cada uno de ellos:

Cuadro N° 0.1



- **El plano individual:** incluye todos los aspectos que definen a la persona en su singularidad, desde los biológicos hasta la historia personal, el estado de ánimo, la personalidad y los conocimientos, en nuestro caso, de las niñas, niños y adolescentes, así como de los adultos responsables de su cuidado.
- **El plano interpersonal (o relacional):** interacciones inmediatas y factores circunstanciales. Para el caso de las niñas, niños y adolescentes, se trataría del entorno familiar y, conforme crece, la comunidad local, la escuela y las relaciones personales que ahí establece.
- **El plano institucional:** tanto las instituciones formales como informales en las que está inserto el grupo familiar, como la vecindad, los sistemas de acceso a la salud, educación y protección.
- **El plano estructural:** que anida a todos los sistemas previos y que está compuesto por el sistema político, económico, social que estructura a cada comunidad; así como el ámbito ideológico que «moldea» esa estructura (normas, creencias, sentido común, etc.).

En el modelo ecológico, la violencia es una resultante de la acción recíproca de factores que aparecen y operan en cada nivel e interactúan con los otros. Este modelo ha sido utilizado y desarrollado por diversos autores para, mostrando las interrelaciones entre factores y niveles, explicar las causas de la violencia. Así

6. Nótese que esta definición habla de la intencionalidad del acto, pero la definición del Artículo 19° de la CDN considera también como violencia el descuido o trato negligente, lo que alude a una responsabilidad más allá de la intención.

7. El *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*, utiliza el modelo ecológico, cuyas primeras aplicaciones fueron en estudios sobre violencia contra la infancia, porque ayuda a distinguir los innumerables factores que influyen en la ocurrencia de la violencia. El modelo ecológico fue empleado por primera vez por Urie Bronfenbrenner para entender el desarrollo humano como acomodación mutua progresiva entre, por un lado, un ser humano activo, que está en proceso de desarrollo y, por el otro, las propiedades cambiantes de los entornos inmediatos y mediatos en los que vive (Bronfenbrenner, 1977). James Garbarino (1977) y Jay Belsky (1980) aplicaron este modelo ecológico para explicar el maltrato de niños y niñas. Posteriormente, esta adaptación se utilizó para explorar distintas formas de violencia, como la violencia juvenil, la de pareja y el maltrato a las personas mayores. Dicho informe reconoce que este modelo está aun en una fase de desarrollo y perfeccionamiento.

por ejemplo, el maltrato infantil está determinado por fuerzas que actúan en el plano de cada individuo involucrado (la niña, el niño o el adolescente y la o las personas adultas), la familia, la comunidad, las instituciones de la sociedad y en la cultura en la que cada individuo y su familia están inmersos.

Estos determinantes múltiples están ecológicamente anidados uno dentro de otro. El conflicto y los hechos de violencia tienden a producirse cuando hay desajustes entre alguno de los elementos del sistema y los otros componentes no están en condición de producir el retorno a un cierto equilibrio. Es decir, cuando los niveles de estrés exceden los recursos personales y familiares para el manejo de la situación, surgen situaciones donde hay más riesgo de que se desencadenen el conflicto y la violencia.<sup>8</sup>

La definición del Artículo 19° de la CDN y la del *Informe mundial sobre violencia y salud* son en gran parte concordantes y apuntan principalmente a formas de violencia que, en el marco de la clasificación de Johan Galtung (2003), corresponden a formas de **violencia directa** que tienen el atributo de ser visibles, aun cuando muchas veces estas formas de violencia buscan esconderse «a los ojos de los demás», al realizarse detrás de las puertas de la casa, como decía Gro Harlem Brundtland.

La expresión usada por Pinherio, en el sentido que por mucho tiempo las niñas, niños y adolescentes han sido víctimas de violencia, «sin ser vistos ni oídos», lleva a identificar otro tipo de violencia que, más que a una barrera física (detrás de la puerta), alude a lo que, en términos de Galtung, constituye una invisibilidad «cultural»; es decir, a «aquellos aspectos de la cultura, del ámbito simbólico de nuestra existencia, ... que pueden utilizarse para justificar o legitimar la violencia». A este tipo de violencia Galtung la califica como **violencia cultural**. Se trata de elementos cuya presencia en nuestra cultura impiden reconocer determinadas prácticas como violencia, o aun reconociéndolas como tales, se aceptan o incluso se promueven como deseables, como ocurre con prácticas como el castigo físico o esa terrible expresión de «letra con sangre entra».<sup>9</sup>

Galtung considera además otra forma de violencia, la **violencia estructural**, cuyo reconocimiento es importante para fines de este trabajo y que en la perspectiva asumida es a su vez compatible con el enfoque o modelo ecológico. Este tipo de violencia también es invisibilizada o justificada por la violencia cultural. Como señalan La Parra y Tortosa, en la perspectiva de Galtung, «el término violencia estructural es aplicable en aquellas situaciones en las que se produce un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad) como resultado de los procesos de estratificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa» (La Parra y Tortosa 2003).

Sin usar el término de violencia estructural, pero en un sentido convergente con lo antes dicho, el *Informe mundial sobre violencia y salud* (OMS 2003 : 39), dice que: «La violencia, al igual que muchos problemas de salud, no es neutra. Todas las clases sociales la padecen, pero las investigaciones demuestran sistemáticamente que las personas de nivel socioeconómico más bajo son las que corren mayor riesgo».<sup>10</sup>

Desde otras disciplinas y desde un ángulo más crítico, se ha hablado de «muertes tempranas» en el sentido de muertes que pudieron o pueden ser evitadas y que no lo son, porque ni el Estado ni la sociedad están cumpliendo sus roles de protección. Estas apreciaciones son concordantes y ejemplifican en parte el concepto de **violencia estructural**.

Otra parte del mismo concepto tiene que ver con el hecho de que las estructuras que determinan conductas no solo se forman en el macrosistema (plano estructural), también forman parte, existen y se reproducen en el plano individual y en el relacional y desde allí marcan a todos los seres humanos.

Coincidiendo con lo que plantean La Parra y Tortosa (2003), en el presente estudio se recurre al término de «violencia estructural» para calificar la insatisfacción de necesidades humanas como acto de violencia, en especial si esta insatisfacción se da contra niñas, niños y adolescentes. Lo que nos pone frente a personas cuyos derechos humanos universales están siendo violados o en riesgo de serlo.

8. Esta aproximación se puede ver en *Violencia familiar y sexual: una aproximación desde las mujeres víctimas /Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual: MIMDES, 2004. Ver también: Musita O. Gonzalo, Francisco L. Hidalgo, «Marco ecológico de las relaciones Familia – Comunidad», En J. Hemri Bouché Peris, Francisco L. Hidalgo y Beatriz Álvarez Gonzales (coeditores) Mediación y Orientación familiar. Consideraciones generales necesarias para el abordaje de la atención familiar), Madrid, 2005. Ver también García Enrique y Gonzalo Musita O. «El maltrato infantil. Un análisis ecológico de los factores de riesgo». Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.1993*

9. Suecia fue el primer país del mundo en prohibir legalmente el castigo físico a las niñas, niños y adolescentes y ello fue recién en 1979; en el Perú y como se verá más adelante es un tema en debate.

10. Lo que implica un llamado de atención al poder político que en el seno de los Estados tiene la conducción de los mismos.



La fuerza analítica del concepto «violencia estructural» es válida también para las relaciones de desigualdad entre mujeres y varones (relaciones de género), y entre personas adultas y niñas, niños y adolescentes (relaciones intergeneracionales). Estas forman parte de un tejido de relaciones y estructuras de conducta asimétricas que son tipificadas como «adulteras» y/o patriarcales.<sup>11</sup>

Desde la perspectiva de Galtung (2003), estas tres formas de violencia: la directa, la estructural y la cultural, están vinculadas entre sí y son interdependientes como los tres vértices de un triángulo. Según el mismo autor, «la violencia directa es un acontecimiento; la violencia estructural es un proceso, con sus altos y bajos; y la violencia cultural es una constante, una permanencia, que se mantiene básicamente igual durante largos periodos, dada la lenta transformación de la cultura básica...esto lleva a una imagen de estratos de violencia [...]».

## 6. Violencia y protección

La asimetría es una característica consustancial en la relación entre niños y adultos. La base de la misma es la dependencia que tienen las niñas y niños respecto de sus progenitores en los momentos iniciales de la vida. El ciclo vital implica la progresiva disminución de dicha dependencia conforme las niñas y niños van creciendo y adquiriendo capacidad para valerse por sí mismos. Capacidad que, en el marco de su sociedad, se les va reconociendo para convertirse así, a los ojos de sus conciudadanos, en personas adultas.

En las sociedades tradicionales, esa conversión en adultos está vinculada a determinados atributos observables, generalmente físicos, asociados a la maduración biológica de cada individuo. En la sociedad contemporánea, la tendencia es a una estandarización de las etapas por las cuales pasa cada persona, marcadas más bien por la edad cronológica; será el número de años vividos lo que determine el paso de la minoría a la mayoría de edad, según lo establecido en la ley. Algo equivalente se usa para indicar el paso entre etapas de la vida: primera infancia, infancia,

niñez, adolescencia; y para marcar el término de la actividad productiva será la edad cronológica la que marque el pase a la jubilación.

**Estas tres formas de violencia: la directa, la estructural y la cultural, están vinculadas entre sí y son interdependientes como los tres vértices de un triángulo.**

Conjuntamente a la asimetría por edad, están las asimetrías por sexo. Como la anterior, las diferencias y complementariedades biológicas son trastocadas en el seno de las interacciones sociales, a través de una lógica de fuerzas, en relaciones de dominio y subordinación, que se reproducen y legitiman en cada momento y a lo largo del tiempo tanto en la escala doméstica como en la escala societal.

Estos elementos —en conjunto—, definen la matriz patriarcal de la sociedad humana contemporánea, que se expresa en condiciones de poder de los hombres sobre las mujeres y de las personas adultas sobre las niñas, niños y adolescentes; también del poder de los adultos sobre las personas adultas mayores.

Violencia y protección pueden verse como los extremos de cómo los seres humanos manejan sus interacciones sociales cuando están mediadas por esta asimetría. Sin embargo, en este marco, la protección puede ser interpretada como una «gracia» del dominante.

Como se ha señalado, el concepto de la «dignidad» de la persona humana como atributo consustancial a todos los miembros de la familia humana, sin distinción de ningún tipo, implica un quiebre en la perspectiva antes señalada, en el sentido que afirma la «protección» como un «derecho» de la persona y no como una «gracia» que recibe de otro. La afirmación de la protección como derecho conlleva, a su vez, el reconocimiento de la responsabilidad de las y los otros respecto a dicho derecho.

La protección integral, por tanto, incluye tanto la «protección social» como la «protección contra la violencia y situaciones que impliquen un peligro a la vida y la salud de cada niña, niño y adolescente». Este derecho que les asiste compromete a los progenitores, a la comunidad y al Estado en la tarea de garantizarlo.

<sup>11</sup>. La Parra y Tortosa. Ver también: Espinar Ruiz, Eva. «Violencia de género y procesos de empobrecimiento». Tesis Doctoral. Universidad de Alicante, Departamento Sociología II.

## 7. Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes como desafío

Sobre estos trasfondos, que configuran las diversas formas de violencia que sufren las niñas, niños y adolescentes y que traman las estructuras de la sociedad y de los individuos que la componen, interesa colocar la noción de protección integral.

Mary Beloff (1999 : 9), señala que «no es posible dar una definición acabada de protección integral de los derechos de los niños». Esta afirmación debe entenderse en un contexto en el cual hace un llamado de atención respecto de la existencia de una disputa o transición paradigmática entre la doctrina de situación irregular, el modelo para desarmar, y la doctrina de la protección integral,<sup>12</sup> el nuevo modelo para armar. Lo que afirma Beloff es que la «protección integral es protección de derechos» y lo que se busca es «asegurarles un desarrollo pleno e integral, para que tengan la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad», porque son sujetos de derecho.

Este planteamiento propone un cambio paradigmático que se gesta antes de la CDN y que tiene un punto de quiebre con su aprobación (1989) y entrada en vigencia (1990). Y que, a pesar del tiempo transcurrido, es un cambio en proceso y que sigue enfrentando resistencias. En palabras de Beloff (1999) «permite todavía hoy a algunos funcionarios defender las leyes de la situación irregular como modelos de protección integral de la infancia» o incluso generar situaciones que impliquen el riesgo de retroceder en la protección de derechos.

Este cambio de paradigmas es parte del proceso de generación de cambio en las situaciones concretas de vida de las niñas, niños y adolescentes y de las condiciones que las determinan; condiciones que se crean y reproducen en cada uno de los planos de la vida humana, desde el individual y el relacional hasta el que involucran las macro estructuras (económicas, sociales, culturales, ambientales y político-institucionales) pasando por las normas y las políticas públicas.

La adopción formal y legal de un nuevo paradigma no implica un cambio automático. Para que el cambio se dé, se requiere un cambio en las formas de actuar del



Estado y de los padres, para garantizarles la protección en todos y cada uno de sus derechos. Protección que debería comprender tanto el interés individual violado o en riesgo de serlo, como la protección de los intereses colectivos. Así por ejemplo, el *Informe mundial sobre violencia y salud* (OMS 2003: 39), señala que «Si se desea prevenir la violencia, se ha de poner fin al abandono que sufren las necesidades de los pobres, que en la mayoría de las sociedades son quienes suelen recibir menos atención de los diversos servicios estatales de protección y asistencia».

Enfrentar la resistencia al cambio es también una parte importante del proceso. Si bien los conceptos de violencia cultural y de violencia estructural contribuyen a explicar esta resistencia, habrá que trabajar diversas estrategias a fin de que la población adulta redefina sus relaciones con las niñas, niños y adolescentes; esto es especialmente importante para las relaciones del Estado y de los padres o quienes hagan sus veces, para con ellos, por los roles que la CDN y el CNA les confieren.

Atendiendo a estas consideraciones, se puede decir que la protección es integral si responde a una lógica de derechos, y si enfrenta:

- La violencia directa de las que son víctimas las niñas, niños y adolescentes —sea por acción u omisión—, para prevenirla, sancionar los actos violatorios y restituir derechos lesionados.

12. Como señalan García Meléndez, Beloff y otros, los pilares de la Doctrina de protección integral están en: la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad y las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Directrices de Riad).

- La violencia estructural, en el sentido que se orienta a poner fin al estado de abandono que sufren los pobres respecto a la atención de sus necesidades; por usar la fórmula de la OMS, esto es, a cerrar las brechas en la provisión de los «servicios estatales de protección y asistencia».
- La violencia cultural, actuando sobre los factores culturales que hacen que la violencia sea «invisible» a los ojos de la sociedad que la reproduce; y,
- Si reconoce las voces de las niñas, niños y adolescentes y promueve su participación como agentes de cambio.

### 8. El sistema de protección integral a la niñez y adolescencia desde un enfoque sistémico

El reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y como actores claves de su propio proceso de desarrollo —de la mano con el reconocimiento de la multiplicidad de actores, y la diversidad de planos y factores que influyen sobre su desarrollo y bienestar— obligan a mirar su realidad en su conjunto así como a diseñar estrategias de intervención desde un enfoque ecológico, como el ya enunciado y dentro de una perspectiva sistémica.

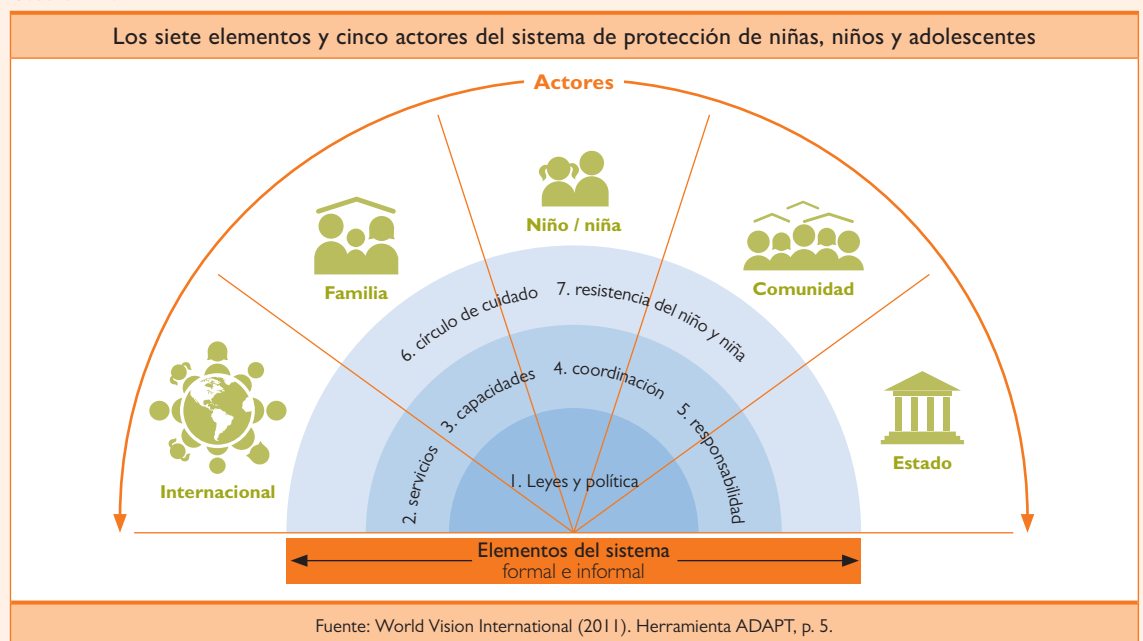
Desde el enfoque de derechos, como ya se ha señalado, el objetivo principal de la protección integral de la niñez y

adolescencia radica en garantizarles bienestar y desarrollo pleno a lo largo del ciclo de vida. Por tanto el sistema de protección integral será «el conjunto de elementos formales o informales; físicos, psicológicos y afectivos; que circundan e interactúan con las niñas, niños y adolescentes, garantizando y promoviendo su desenvolvimiento y desarrollo. Y que trabajan en conjunto para prevenir y responder al abuso, la negligencia, la explotación y en general contra toda forma de violencia hacia la niñez».<sup>13</sup>

Entre los tipos de actores involucrados en el sistema se encuentran: la niña o el niño, la familia, la comunidad —en sus diversas expresiones formales e informales—, el Estado a quien, en concordancia con la CDN, se considera un actor crítico, y los actores internacionales.

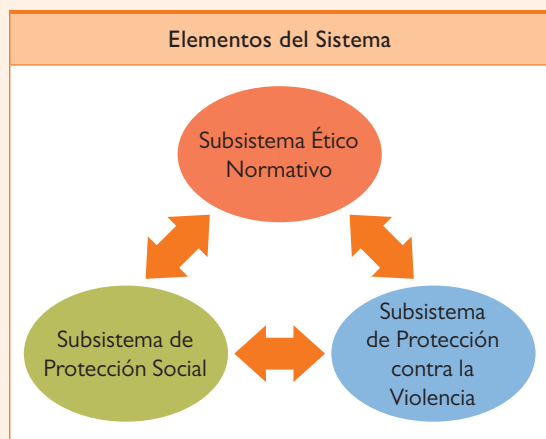
Un sistema de estas características tiene un plano ético-normativo, y dos planos operacionales. En los planos operacionales se distinguen por un lado la provisión de bienes y servicios vinculados a los derechos universales, y orientados al cuidado y desarrollo pleno, a lo cual se ha denominado «Protección social»; y de otro, los bienes y servicios orientados a protegerlos de la violencia directa (o simplemente de protección contra la violencia). Con respecto a los servicios de cuidado y protección social, cabe señalar que cumplen funciones complementarias a los servicios de protección contra la violencia, vinculadas a la restitución de derechos a quienes han sido víctimas de ella.

Cuadro N° 0.2



13. World Vision International (2011). Herramienta ADAPT.

Cuadro N° 0.3



Aun eso es insuficiente ya que para el logro de una efectiva protección integral se requiere cambios profundos en el plano ético normativo, con expresiones concretas en las prácticas ciudadanas y en las estructuras institucionales y que se den de manera generalizada en el espacio (diversos contextos regionales y locales) y sostenida en el tiempo (comprometan a más de una generación).

No está demás señalar, en relación a los bienes y servicios de protección social, que en su forma de organización y operación reproducen las desigualdades pre existentes y con ello la violencia estructural.

A fin de fortalecer la perspectiva analítica, en la presente investigación se hará referencia a estos planos (normativo, de cuidado y protección social y de protección frente a la violencia) como componentes o «subsistemas» de la protección integral.

**El Subsistema Ético Normativo**, comprende las tradiciones culturales, los diversos principios, valores y creencias de una sociedad, así como las normas jurídicas y administrativas y otros instrumentos de política que orientan y rigen el accionar de las personas y de las diversas instituciones sociales, económicas, políticas, religiosas, involucradas, sean estas formales o informales. Es importante señalar que este subsistema permea y tiene existencia en los varios planos en los cuales se organiza la vida social, desde las macro estructuras, hasta las estructuras de personalidad propias de cada individuo.

**El Subsistema de Protección Social**, está directamente asociado a los derechos vinculados a la vida, la supervivencia y el desarrollo pleno de capacidades. Se refiere a los bienes y servicios que protegen contra la violencia estructural garantizando derechos universales e igualdad de oportunidades. Para eso están los servicios universales (educación, salud, etc.) y, de manera complementaria, los servicios focalizados para quienes requieren una atención especial (por ejemplo, niñas,

niños o adolescentes con discapacidad o en pobreza, en tanto son situaciones que limitan el acceso a los servicios universales).

**El Subsistema de Protección contra la Violencia** (directa), se refiere a los bienes y servicios que protegen a las niñas, niños y adolescentes frente a la violencia, y cuyos servicios son de carácter preventivo, correctivo, curativo y sancionador:

- **Preventivos:** son servicios que promueven la cultura de paz, la práctica del buen trato, el empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes, y el que la comunidad, las familias y las propias niñas, niños y adolescentes estén atentos a situaciones de riesgo.
- **Correctivos:** son servicios que buscan cambiar las situaciones donde hay alta posibilidad de daño físico, psicológico o moral –sean estos por negligencia o por abuso– para evitar que el daño se produzca o se reproduzca.
- **Curativos y restauradores de derechos:** estos servicios actúan para «sanar» las consecuencias o daños producidos en cada niña, niño o adolescente que haya sufrido violencia. Deben atender la emergencia inmediata del daño y atenderlos a lo largo de todo el tiempo que se requiera hasta su sanación y la restitución del (los) derecho(s) violado(s) (por ejemplo: frente al abandono u orfandad, los servicios deben atender y cuidar a la niña, niño y adolescente, acompañarlo psicológicamente, y restituirlo a una familia, aunque no sea la suya).
- **Sancionadores:** estos servicios deben identificar claramente las responsabilidades de los autores de los daños y administrar justicia en todos los casos tipificados en el Código Penal, y en el caso que corresponda, los tipificados en el Código Civil. Estos servicios también deben abordar, con las particularidades y salvedades que especifica la ley, la atención de las niñas, niños o adolescentes que hayan infringido la ley.

Los elementos propuestos por World Vision International que integran el sistema de protección integral, se han agrupado de la siguiente manera: dos de ellos se ubican en el plano ético normativo: las leyes, políticas y normas, y de otro, el llamado «círculo de cuidado», que incluye actitudes, valores, comportamientos y prácticas tradicionales positivas y protectoras. En segundo lugar están los servicios y los mecanismos para su prestación; para fines del estudio se reúnen en dos grupos: protección social y protección contra la violencia.

Otros tres elementos propuestos por World Vision International han sido tomados en cuenta más bien como parámetros para la evaluación de la protección integral:



i) las capacidades institucionales para proveer los servicios y llevar a cabo la protección, ii) los mecanismos de coordinación y cooperación para garantizar que los diferentes sectores y niveles (globales, nacionales y locales) trabajen de manera integral y coordinada para asegurar la protección a la niñez y adolescencia; iii) los mecanismos de responsabilidad para garantizar que el sistema responda de manera efectiva a la protección de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a la CDN. Esta evaluación se realizó a partir del juicio de los actores involucrados en la operación de los servicios.

Finalmente, está la resiliencia como un atributo o capacidad del sistema y de los individuos, en este caso de las niñas, niños y adolescentes, para absorber los impactos que perturban su existencia. En el marco del estudio, se centra en los aspectos de participación de niñas, niños y adolescentes para contribuir a su propia protección y a la de otros, lo que fortalece sus habilidades e incrementa sus oportunidades.

En concordancia con estos enfoques, y notas, el presente estudio presta atención a:

La situación de las niñas, niños y adolescentes en términos de las brechas en la materialización de los derechos que la CDN les reconoce: a vivir dignamente, a desarrollar progresiva y plenamente sus capacidades, a no ser víctima de violencia, a participar individual y asociadamente en el proceso y a que su voz sea tomada en cuenta.

**La manera como el Estado y la sociedad se han organizado para atender esos derechos.** Lo que a su vez tiene que ver con:

- El marco jurídico vigente y los cambios introducidos al mismo con posterioridad a la suscripción de la CDN; ello en función de dar cuenta de la concordancia de dichas disposiciones con el paradigma por ella introducido y a los debates que en torno a ellas se están generando.
- La gestión pública, lo que incluye la organización de la que se dota el Estado y los recursos que asigna para brindar los bienes y servicios necesarios para garantizar los derechos. Incluye, a su vez, las políticas que

se declaran y las acciones que se realizan (y las que se dejan de ejecutar), y los impactos que discursos y prácticas tienen en las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes. Aspectos todos estos que a su vez deben ser confrontados con los derechos enunciados en la CDN y el CNA y las responsabilidades que asume el Estado en virtud de dicha norma.

- La mirada que tienen los actores, tanto las niñas, niños y adolescentes como las personas adultas vinculadas con los servicios que se les brinda.
- Las acciones de incidencia que realizan los actores de la sociedad sobre las políticas públicas, incluyendo a las propias organizaciones de niñas, niños y adolescentes y su participación en la protección de sus derechos.

Cuadro N° 0.4

#### Elementos del sistema

- **Leyes, políticas, normas y regulaciones** que determinan las estructuras, mandatos y funciones del sistema.
- **Servicios y mecanismos de prestación de servicios** que proveen protección para las niñas, niños y adolescentes.
- **Capacidades** para proveer y ejecutar servicios de protección de la niñez, incluyendo el desarrollo de capacidades, los recursos humanos y financieros, e instalaciones adecuadas.
- **Mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración** que aseguran que todos los elementos de los sistemas, formales e informales, a través de diferentes sectores y niveles (global, nacional y local), trabajen en forma integral y coordinada para asegurar la protección de la niñez.
- **Mecanismos de rendición de cuentas** que aseguran que el sistema responda eficazmente a inquietudes claves de protección de la niñez, las leyes pertinentes y el mejor interés del niño.
- **Círculo de cuidado** que incluye actitudes, valores, conductas y prácticas tradicionales, y un ambiente social inmediato que dé cuidado, apoyo y protección.
- **Resiliencia, destrezas vitales y participación de la niñez** que alientan a las niñas, niños y adolescentes a contribuir a su propia protección y a la de otros.

Fuente: World Vision International (2011). Herramienta ADAPT, p. 29.

# El Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia: una mirada nacional

Sección

1



## **CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, ARTÍCULO 2°**

- I. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

## I. Los actores estatales del Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia

Este capítulo presenta la organización con la que cuenta el Estado para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y el contexto en el que se condensan los procesos vividos por la sociedad peruana entre la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI referidos a las marchas y contramarchas que ha tenido el Estado en materia de democracia y descentralización.

En el Perú, como en otros países, la orientación de la política de atención a la niñez y la adolescencia ha ido en la línea de organizar y articular la acción del Estado bajo la forma de un sistema interinstitucional que vele por el cuidado y protección de la Infancia. En esta línea, el Código de los Niños y Adolescentes establece el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (SNAINA).

Hay que tener en consideración que la lógica de los sistemas constituidos jurídicamente formaliza las relaciones y funciones institucionales, pero no necesariamente recoge la diversidad de dimensiones e interrelaciones señaladas en el capítulo **Los enfoques del estudio**.

Por tanto, al hablar de «Sistema de protección» se alude a dos tipos de sistemas que interesa distinguir: por un lado al SNAINA, entendido como estructura administrativa, como instancia jurídicamente formalizada; y, por otro, al modelo analítico presentado en los acápites 7 y 8 del Enfoque. Este modelo servirá de guía para dar cuenta de las diversas instituciones estatales involucradas, y sus roles, en la protección de la niñez y la adolescencia.

### I.1. El SNAINA

Desde el punto de vista jurídico, el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (SNAINA) se constituye en diciembre de 1992, en virtud de lo establecido en el Código de los Niños y Adolescentes (Decreto Ley N° 26102), promulgado en diciembre de 1992.

Según lo establecido en el Artículo 27°, el SNAINA se crea como la instancia que «[...] dicta las políticas a nivel nacional y coordina los planes, programas, y acciones de las instituciones públicas y privadas dirigidas a los niños y adolescentes. Está integrado por todos aquellos organismos públicos a nivel nacional, regional y local. Promoverá la participación de las organizaciones privadas y organizaciones comunales y de



base que desarrollen acciones orientadas a la niñez y adolescencia».

En agosto de 1995 se promulga la Ley N° 26518, Ley del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (SNAINA). Esta Ley, en su Artículo 2°, señala que «La atención integral comprende el conjunto de acciones dirigidas al desarrollo del niño y el adolescente en los aspectos físicos, morales y mentales y demás dimensiones de la vida a fin de lograr su incorporación plena y responsable a la sociedad y su realización individual».

En su Artículo 4°, señala que el Sistema «[...] tiene la finalidad de orientar, integrar, estructurar, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y acciones a nivel nacional, destinados a la atención integral de niños y adolescentes».

En su Artículo 5°, señala que el Sistema estará integrado por: los órganos sectoriales e instituciones públicas que desarrollan programas y prestan servicios de atención al niño y al adolescente; los Gobiernos regionales, locales



e instancias descentralizadas de gobierno; las instituciones privadas, organizaciones comunales y sociales de base que desarrollan programas y acciones dirigidos al cumplimiento de los fines del sistema –las cuales deberán inscribirse en el Registro Central del Ente Rector–.

De acuerdo al Artículo 6°, «son Órganos del Sistema, el Ente Rector y las entidades técnicas semejantes que se establezcan en los Gobiernos regionales y locales». No está demás señalar que a la entrada en vigencia de esta norma, el Gobierno de la época había disuelto los Gobiernos regionales, así como el Congreso de la República e intervenido el Poder Judicial.

El Título II define al Ente Rector como un programa presupuestal que depende directamente del Ministro de la Presidencia (Artículo 7°). El Ente Rector cuenta con un Directorio que, entre otras funciones, «aprueba el Plan Nacional de Atención Integral de los Niños y Adolescentes» (Artículo 10°, inciso a). El Directorio está conformado por los representantes de los Ministerios de la Presidencia, Salud, Educación, Justicia, Trabajo, Economía, dos representantes de la Iglesia Católica, tres representantes de la sociedad civil, y un Jefe del Sistema sin voto. A estos se añade –por Ley N° 26596, de abril de 1996– un representante del Ministerio del Interior. Así definido, el Directorio del SNAINA solo integra a instancias del Poder Ejecutivo y de la sociedad civil, no así de los otros Poderes del Estado.

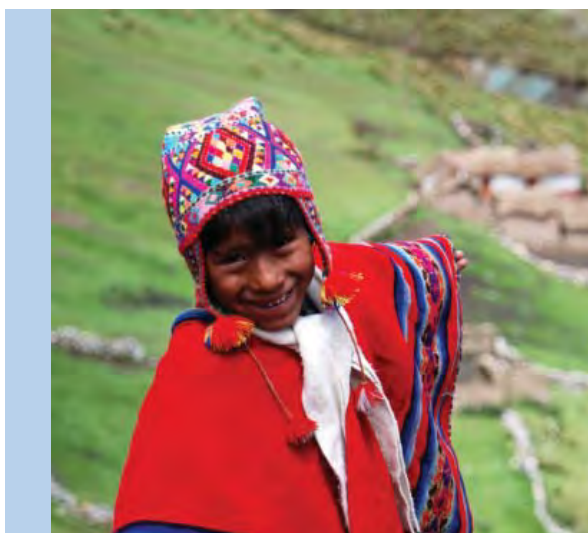
Además de ello, la Ley del SNAINA establece tres Secretarías Técnicas: la de Monitoreo y Evaluación, la de Adopciones y el Servicio de Defensoría del Niño y el Adolescente.

La Ley del SNAINA, en su Artículo 3°, diferencia entre Programas Regulares y Programas Especiales. «Los Programas Regulares que ejecutan las instancias de la administración pública, instituciones privadas, y organizaciones comunales y sociales, son de carácter universal de mediano y largo plazo, en el marco de sus planes regulares de acción. Los Programas Especiales que ejecutan los organismos públicos, las instituciones privadas y las organizaciones comunales y sociales son de carácter específico de corto plazo, y están dirigidos al segmento de la población constituido por los niños y adolescentes que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles».

El 2 de agosto del 2000, en pleno desarrollo de la crisis política que llevará a la salida del Gobierno del Presidente Alberto Fujimori, se promulga la Ley N° 27337, ley que aprueba el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes. Esta norma deroga el DL N° 26102 y todas sus modificatorias, y establece el marco legal vigente a la fecha.

El Nuevo Código (de ahora en adelante el CNA), al igual que el primero, dedica el Libro II al SNAINA. En su primer capítulo, esta norma establece que el SNAINA «es el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes. El Sistema funciona a través de un conjunto articulado de acciones interinstitucionales desarrolladas por instituciones públicas y privadas» (Artículo 27°).

El Artículo 28° establece que la dirección y rectoría del SNAINA recae en el Ministerio del Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables), precisando que «la ejecución de planes y programas, la aplicación de medidas



de atención que coordina, así como la investigación tutelar y las medidas de protección, se ubican en el ámbito administrativo». Cabe señalar que, a diferencia de lo establecido en la Ley N° 26518 y su modificatoria, el CNA no incluye como parte del SNAINA un Directorio con representación interinstitucional.

En materia de descentralización, el CNA mantiene el Artículo 31° que define una organización descentralizada del SNAINA, disponiendo que «los Gobiernos regionales y locales establecerán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, entidades técnicas semejantes al Ente Rector del sistema, las que tendrán a su cargo la normatividad, los registros, la supervisión y la evaluación de las acciones que desarrollan las instancias ejecutivas. El PROMUDEH coordinará con dichas entidades técnicas regionales y locales el cumplimiento de sus funciones».

Sin embargo, el contexto en el cual finalmente se aplica la norma es muy distinto al de la década de 1990, y al del momento de su promulgación, ya que tras la caída del régimen fujimorista, se abre paso a un proceso de reforma descentralista del Estado, que lleva a la conformación de Gobiernos regionales de base departamental elegidos por voto popular, además de los Gobiernos locales que mantienen una continuidad democrática desde 1980. Esta reforma descentralista,<sup>1</sup> introdujo también los Planes de Desarrollo Concertado y los Presupuestos Participativos como herramientas de gestión para los niveles subnacionales de gobierno. Las primeras autoridades regionales electas de acuerdo con el nuevo régimen de descentralización, asumieron sus funciones de gobierno en enero de 2003.

Respecto a las otras características del SNAINA, en el Libro II, capítulo segundo, se definen y se precisan las funciones de la Defensoría del Niño y del Adolescente. Además, en otros libros de esta ley (no dentro del Libro II dedicado al SNAINA), se presentan y delimitan las funciones y responsabilidades de los siguientes actores: en el Libro III, referido a las Instituciones Familiares, se precisan las de la familia y de los adultos responsables de los niños y adolescentes; y en el Libro IV, referido a la Administración de Justicia Especializada en el Niño y el Adolescente, se precisan la jurisdicción y las competencias de las Salas de Familia, los Juzgados de Familia, los Juzgados de Paz Letrados, y en casos que lo requiera, los de la Corte Suprema. Por su parte, en el Libro I se menciona al RENIEC, los Gobiernos locales, autoridades educativas y a los «Ministerios

comprendidos en el Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad».

Como el CNA de 1992, el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes (CNA), en su Artículo 33° señala que el SNAINA debe velar para que se implementen y articulen iniciativas o programas en el marco de los siguientes ámbitos:<sup>2</sup>

- Programas de prevención que garanticen condiciones de vida adecuadas;
- Programas de promoción que motiven su participación y la de su familia y que permitan desarrollar sus potencialidades;
- Programas de protección que aseguren la atención oportuna cuando enfrentan situaciones de riesgo;
- Programas de asistencia para atender sus necesidades cuando se encuentren en circunstancias especialmente difíciles;
- Programas de rehabilitación que permitan su recuperación física y mental y que ofrezcan atención especializada.

La última gran modificación del SNAINA está asociada a los cambios que sufre el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, al crearse el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el segundo semestre de 2011.

### El Ente Rector

En el ordenamiento legal vigente en el país, la rectoría del SNAINA es una función pública sustantiva que está en manos del actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).<sup>3</sup>

Las responsabilidades del MIMP están definidas en el DL N° 1098 de enero de 2012, Ley de Organización y Funciones del citado Ministerio. En su Artículo 3°, se señala la responsabilidad que tienen en la definición de políticas y programas a favor de las niñas, niños y adolescentes. En el Artículo 5°, literal j) le encarga «la promoción y protección de los derechos de niñas niños y adolescentes», y en el literal m) se estipula de manera expresa el ejercicio de la rectoría del SNAINA.

En el Artículo 6°, se establece como parte de sus funciones exclusivas la definición de planes y políticas nacionales en materia de niñez y adolescencia. Y, en el literal e), se señala que la rectoría del SNAINA es de su exclusiva competencia.

Por su parte, y de acuerdo con lo señalado como funciones exclusivas en el Artículo 6°, literal f) el MIMP es

1. Ley N° 27680 (marzo del 2002), Ley de Reforma Constitucional, Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización.

2. Los subrayados son nuestros.

3. Antes del MIMDES y aun antes del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), que es como aparece en la Ley N° 27337.



la autoridad central en materia de sustracciones internacionales de menores de edad; y según lo dispuesto en el literal g) de ese mismo artículo, el encargado de la investigación tutelar y adopción de niñas, niños y adolescentes, declarados judicialmente en abandono. A su vez, según lo establecido en el Artículo 8°, inciso g) compete al Ministerio desarrollar investigación tutelar en los casos de niñas, niños y adolescentes en situación de abandono.

De acuerdo con la normatividad vigente, el MIMP coordinará, con los entes rectores sectoriales y los Gobiernos regionales y locales quienes tienen función de rectoría en sus jurisdicciones, las políticas y estrategias de intervención.

Atendiendo al modelo descentralizado de operación del Sistema, «Los Gobiernos regionales y locales establecerán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, entidades técnicas semejantes al Ente Rector del Sistema, las que tendrán a su cargo la normatividad, los registros, la supervisión y la evaluación de las acciones que desarrollan las instancias ejecutivas»,<sup>4</sup> correspondiendo al MIMP coordinar con dichas entidades técnicas regionales y locales el cumplimiento de sus funciones.

#### La Rectoría del SNAINA en la estructura orgánica del MIMP

Según lo establecido en el Artículo 14° literal i) del DL N° 1098, la gestión del SNAINA recae en el

Viceministerio de Poblaciones Vulnerables.<sup>5</sup> Para cumplir con este mandato, el Viceministerio crea la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual cuenta con tres direcciones:

- **Dirección de Políticas sobre Niñas, Niños y Adolescentes**, encargada de promover políticas sobre la infancia y adolescencia, así como velar por el cumplimiento y seguimiento de los objetivos del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia.
- **Dirección de Sistemas Locales y Defensorías**, encargada de proponer las normas y políticas nacionales así como promover, coordinar y supervisar el servicio prestado por las Defensorías del Niño y el Adolescente (DNA) a nivel nacional.
- **Dirección de Investigación Tutelar**, encargada de llevar a cabo el procedimiento de Investigación Tutelar que es el conjunto de actos y diligencias tramitados administrativamente que están destinados a verificar el presunto estado de abandono en que se encuentre una niña, niño o adolescente.

Esta Dirección General cuenta también con las siguientes instancias consultivas: el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA), la Mesa Interinstitucional sobre el Servicio de Defensoría del Niño y el Adolescente y la recientemente creada Comisión Multi-sectorial para la implementación del PNAIA 2012-2021.

Adicional a ello, bajo este mismo Viceministerio está la Dirección General de Adopciones que tiene Direcciones: de Evaluación e Investigación, de Adopciones y Post-adopción, y de Capacitación y Registro.

Por su parte, el Viceministerio de Mujer tiene tres direcciones con mandatos relevantes en lo que a la agenda de infancia se refiere: la Dirección de Política de Igualdad de Género, la Dirección de Transversalización del Enfoque de Género, y la Dirección de Violencia de Género.

Es importante señalar que, aun estando en un período de transición en la organización del Ministerio, el 14 de abril de 2012 se aprobó mediante DS N° 001-2012-MIMP, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 – 2021 (PNAIA 2021), el cual es una afirmación de la función de Rectoría del MIMP en materia de niñez e infancia (ver en capítulo 3 de esta sección la presentación del Plan).

4. Artículo 31° Ley N° 27337, Concordancia: DS N° 003-2005-MIMDES (Art. 7 del Reglamento).

5. De acuerdo al DL N° 1098 y de lo establecido en el ROF, del MIMP, que fuera aprobado mediante DS N° 003-2012-MIMP, el Ministerio cuenta con dos viceministerios uno referido a mujer y otro a poblaciones vulnerables.

Este Decreto constituye también la Comisión Multisectorial encargada de la implementación del Plan, la misma que está bajo la Presidencia del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del MIMP. Entre las atribuciones dadas a esta Comisión está la de poder coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas «la articulación de los programas presupuestales con la finalidad de facilitar la implementación» del Plan.

Cuadro N° 1.1

#### Integrantes de la Comisión Multisectorial

La Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros; los Viceministros de Salud del MINSU, de Gestión Pedagógica del MINEDU, de Política y Evaluación Social del MIDIS, Trabajo y Promoción del Empleo del MTPE, Orden Interno del MININTER, Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del MINJUS, Turismo del MINCETUR, Comunicaciones del MTC, Gestión Ambiental del MINAG, Interculturalidad del Ministerio de Cultura; los Jefes del INEI e INDECI, y la Presidencia de DEVIDA.

En calidad de miembros supernumerarios participan: el Poder Judicial, el Ministerio Público o Fiscalía y el RENIEC.

En calidad de invitados, UNICEF, la MCLCP y un representante del CCONNA-MIMP.

Estas normas, el DL N° 1098-2012 y el DS N° 001-2012-MIMP, van a dibujar una nueva arquitectura institucional para la rectoría del SNAINA (la Ley N° 26518 del SNAINA ubicaba al Ente Rector bajo el Ministerio de la Presidencia); a la par que vinculará su actuación directamente con el PNAIA.

#### Las Defensorías del Niño y del Adolescente

Las Defensorías del Niño y el Adolescente (DNA) son servicios del Sistema de Atención Integral que deben funcionar en todos los Gobiernos locales; asimismo, también pueden funcionar en otras instituciones públicas, y en organizaciones privadas o de la sociedad civil. Su finalidad es promover y proteger los derechos que la legislación reconoce a los niños y adolescentes. Estos servicios son de carácter gratuito. (Ley N° 27337, Artículo 42°).

Las que funcionan en los Gobiernos locales (provinciales o distritales) se denominan DEMUNA. Asimismo, existen Defensorías Escolares del Niño y el Adolescente (DESNA), defensorías en parroquias; las hay también comunales y en centros poblados.

Por lo general atienden casos de pensión alimenticia, régimen de visitas, reconocimiento de niñas y niños, casos de violencia, entre otros. La atención de casos comprende cuatro etapas: recepción, calificación, ejecución de la acción dispuesta y seguimiento.

Las Defensorías acreditadas por el MIMP utilizan la conciliación extrajudicial (arreglo amistoso) siempre que no existan procesos judiciales en los temas mencionados.

Según la información registrada en la Dirección de Sistemas Locales y Defensoriales, se ha pasado de tener 232 Defensorías (julio de 2011) a 849 (mayo de 2013).

Cuadro N° 1.2

Perú: Número de DNA y DEMUNA		
Departamento	DNA registradas en el MIMP <sup>(1)</sup>	DEMUNA <sup>(2)</sup>
Amazonas	12	29
Áncash	56	75
Apurímac	19	46
Arequipa	35	67
Ayacucho	74	68
Cajamarca	35	75
Callao	13	6
Cusco	76	83
Huancavelica	15	32
Huánuco	13	34
Ica	28	35
Junín	54	103
La Libertad	40	54
Lambayeque	20	37
Lima	161	104
Loreto	42	24
Madre de Dios	3	4
Moquegua	4	8
Pasco	18	21
Piura	42	62
Puno	35	68
San Martín	30	69
Tacna	11	16
Tumbes	5	13
Ucayali	8	10
<b>Total</b>	<b>849</b>	<b>1.143</b>

<sup>(1)</sup> Fuente MIMP. DNA registradas al 31 de mayo del 2013. <[http://www.mimp.gob.pe/archivos\\_sites/dgna/dna/directorio/index.htm](http://www.mimp.gob.pe/archivos_sites/dgna/dna/directorio/index.htm)>

<sup>(2)</sup> Fuente: RENAMU 2012. N° de Municipalidades que cuentan con DEMUNA. Cuadro 50A.

#### Mesa Interinstitucional sobre el Servicio de Defensoría del Niño y el Adolescente

Es un espacio técnico consultivo encargado de proponer, políticas, normas y acciones orientadas al fortalecimiento del Servicio de Defensorías del Niño y del Adolescente en el ámbito nacional.



En la Mesa participan otras instituciones que están relacionadas con la implementación y fortalecimiento de Defensorías del Niño y el Adolescente como: Diócesis de Lurín, UNICEF, World Vision Perú, Acción por los Niños, la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios, entre otras.

La Presidencia y la Secretaría Técnica de la Mesa recaen en el Ente Rector.

Anualmente desarrolla el Congreso Nacional de Defensorías, convocando la participación de los representantes de todas las modalidades de Defensorías del Niño y del Adolescente de todo el país.

**Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA)**

Mediante Resolución Ministerial N° 355-2009-MIMDES, se constituyó el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes, como una instancia consultiva de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes de la Dirección General de la Familia y la Comunidad del MIMDES. Dicha norma establece en su Artículo 6° que en tanto se efectúe la primera elección de los miembros del Consejo Consultivo, se constituirá el Consejo Consultivo Transitorio de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual estará integrado por las niñas, niños y adolescentes elegidos como delegados en el XIII Encuentro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes organizado por la Comisión Nacional por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (CONADENNA), del 06 al 10 de setiembre de 2009.

Asimismo, establece que el Consejo Transitorio deberá colaborar con la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes en la elaboración del reglamento del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes.

Cuadro N° 1.3

**1.2. El Subsistema Ético Normativo**

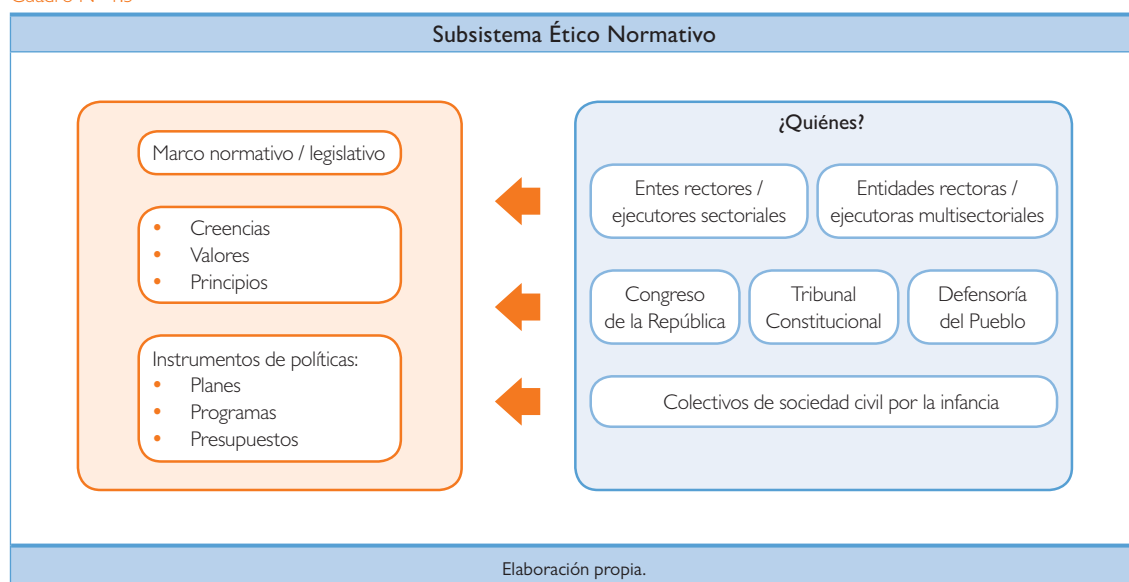
Este Subsistema comprende los diversos principios, valores, creencias que utiliza la sociedad; los instrumentos de política que orientan el accionar de las diversas instituciones involucradas; e incluye también la formulación e implementación del marco legislativo. Para todo ello los actores públicos operan de manera muy activa.

En lo que al marco legislativo se refiere, este comprende tanto los instrumentos internacionales asumidos por el país, como el propio marco jurídico nacional conformado por las normas nacionales, las resoluciones judiciales, las disposiciones administrativas, etc., emitidas, según corresponda, por el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público.

Incluye también, a nivel subnacional, las normas y disposiciones dictadas por los Gobiernos regionales y locales –a través de sus órganos legislativos y ejecutivos–, que se vinculen al reconocimiento, ejercicio y protección de los derechos de la infancia, dentro de las funciones y competencias que les son propios de manera exclusiva o compartida.

Las normas legales son materia de atención para las organizaciones y movimientos ciudadanos vinculados a la protección de los derechos, así como de las propias organizaciones de niñas, niños y adolescentes, ya sea para exigir su cumplimiento como para influir en su modificación.

El siguiente diagrama presenta los principales componentes del Subsistema Ético Normativo:



### 1.2.1. Principales instituciones públicas del nivel nacional de gobierno

#### El Congreso de la República

Tiene una función preponderante en el ámbito legislativo, que incluye la ratificación de convenios internacionales, la elaboración y aprobación de las leyes nacionales que establecen los derechos o las restricciones al ejercicio de los mismos, las leyes de presupuesto así como las normas y, en general, funciones de control político.

Durante la legislatura 2011-2012, entre las comisiones temáticas y dictaminadoras que abordaron en especial los temas de niñas, niños y adolescentes, cabe resaltar las de: Educación, Juventud y Deporte; Inclusión Social y Personas con Discapacidad; Justicia y Derechos Humanos; Salud; Mujer y Familia. Esta última está organizada en los siguientes grupos de trabajo: Contra todo Tipo de Violencia en Agravio de la Mujer; Familia, Niños, Adolescentes y Adultos Mayores; Contra la Trata de Personas; y Seguimiento y Evaluación de la Situación Penitenciaria de Mujeres.

Dependiendo de su agenda, otras comisiones relevantes son la Agraria (que está viendo temas de seguridad alimentaria), Defensa del Consumidor, Trabajo, Vivienda, y Descentralización.

Mención aparte merecen la Comisión de Presupuesto, por cuyos mandatos ha pasado la creación de los programas presupuestales a favor de la infancia y por la que pasan año a año, las leyes de Presupuesto, de Equilibrio y de Endeudamiento, entre otras; y la Comisión de Constitución, a la que compete abordar los temas polémicos en materia de constitucionalidad de las normas.

Al interior del Congreso, además de las Comisiones Dictaminadoras, están las propias bancadas parlamentarias a través de las cuales se tramitan muchas de las iniciativas legislativas y se desarrollan las alianzas que influyen en las respectivas votaciones de aprobación o modificación.

Cabe mencionar que durante el primer semestre de 2011, dieciocho Congresistas electos de diferentes bancadas se comprometieron a tener entre sus prioridades la formación de un grupo parlamentario que coloque en la agenda legislativa 2011-2016 temas sobre la niñez y adolescencia desde el marco de las políticas públicas con un enfoque de desarrollo humano y lucha contra la pobreza. A esta iniciativa se le denominó «La bancada por la Infancia» y terminada la legislatura no continuó.

En la actualidad hay en curso un esfuerzo convergente con ese espíritu y que busca vincular a parlamentarias

y parlamentarios peruanos con representantes de otros países, en el marco de la OEA, es el caso de la «Red de Parlamentarios y Ex Parlamentarios por la Primera Infancia».

#### El Poder Ejecutivo

Si bien al Poder Ejecutivo se le presta más atención en términos de lo que hace y los servicios que tiene a su cargo, es importante mencionar la amplia producción normativa que desarrolla este Poder del Estado. Sus atribuciones legislativas cubren una gama amplia de normas: la aprobación de decretos de urgencia, la formulación de proyectos de ley para ser puestos a consideración del Congreso, la promulgación u observación de las leyes aprobadas por el Congreso, los decretos supremos que reglamentan leyes, así como otras disposiciones que aprueban normas administrativas, y que resultan ser muy importantes en la prestación de los servicios a su cargo.

En este Poder del Estado, y los diferentes ministerios que lo integran, recae la definición de las políticas y estrategias nacionales integradas o sectoriales de atención a la infancia. Es en este ámbito que se ubica el MIMP, Ente Rector del SNAINA, así como todas las entidades rectoras sectoriales que brindan servicios para las niñas, niños y adolescentes (Educación, Salud, Trabajo, Inclusión

Social, Cultura, pero también Justicia y Derechos Humanos, Interior, entre otros).

#### El Tribunal Constitucional

Sin tener función legislativa, sus sentencias sí tienen implicancias sobre el marco normativo en tanto que interpretan la constitucionalidad de la norma en sí misma y en su aplicación. Puede declarar la inconstitucionalidad de las normas o definir el alcance de los derechos. Finalmente, sus resoluciones no son cuestionables en el orden interno.

#### El Poder Judicial

Es la institución encargada de administrar justicia. Sus sentencias, aunque en grado distinto que el Tribunal Constitucional, implican interpretaciones de las normas.

#### La Defensoría del Pueblo

Para el cumplimiento de sus roles, la Defensoría cuenta con la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia. En materia legislativa, hace un seguimiento y un balance del marco normativo y de la correspondencia y concordancia del mismo con lo establecido por la CDN. Paralelamente, y a partir de su experiencia en el seguimiento

comprende los diversos principios, valores, creencias, los instrumentos de política que orientan el accionar de las diversas instituciones involucradas.

de casos, contribuye al desarrollo legislativo a través de propuestas y recomendaciones que alcanza a los órganos competentes.

### 1.2.2. Principales instituciones de los niveles subnacionales de gobierno

#### Los Gobiernos regionales y locales

Tienen para sus ámbitos de jurisdicción, atribuciones legislativas que están referidas a las competencias a su cargo y dentro de los marcos de la Ley Nacional.

En el caso de los Gobiernos subnacionales, las atribuciones legislativas son ejercidas a través del Consejo Regional y del Concejo Municipal, principalmente.

Paralelamente a ello, las autoridades ejecutivas de los Gobiernos regionales y locales y sus Consejos (con equivalencia a lo que ocurre en el Gobierno nacional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo) emiten disposiciones que les son propias y que contribuyen al desarrollo normativo de su jurisdicción.

No está demás señalar la dificultad para acceder a esta documentación, la que, por lo general, no se encuentra publicada en El Peruano, y tampoco es accesible en la página web y en los sitios web institucionales de los Gobiernos subnacionales; más difícil aún, es acceder a estas normas si fueron emitidas por gestiones anteriores.

En el marco de la descentralización, los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales tienen a su cargo funciones exclusivas y compartidas entre sí y con el Gobierno nacional. Así, por ejemplo, las direcciones regionales de servicios como salud y educación pueden emitir disposiciones administrativas que incluyen condiciones de acceso a servicios esenciales y el disfrute de sus derechos.

### 1.3. El Subsistema de Protección Social

El Subsistema de Protección Social comprende al conjunto de servicios (universales, especializados y/o focalizados que los complementan) orientados a garantizar a las niñas, niños y adolescentes el ejercicio pleno de sus derechos, tales como: el derecho al nombre y a la identidad, el derecho a vida, a la salud, a la nutrición, a la educación, a la recreación, al cuidado, etc., en función de las necesidades específicas de las personas a lo largo de su vida.

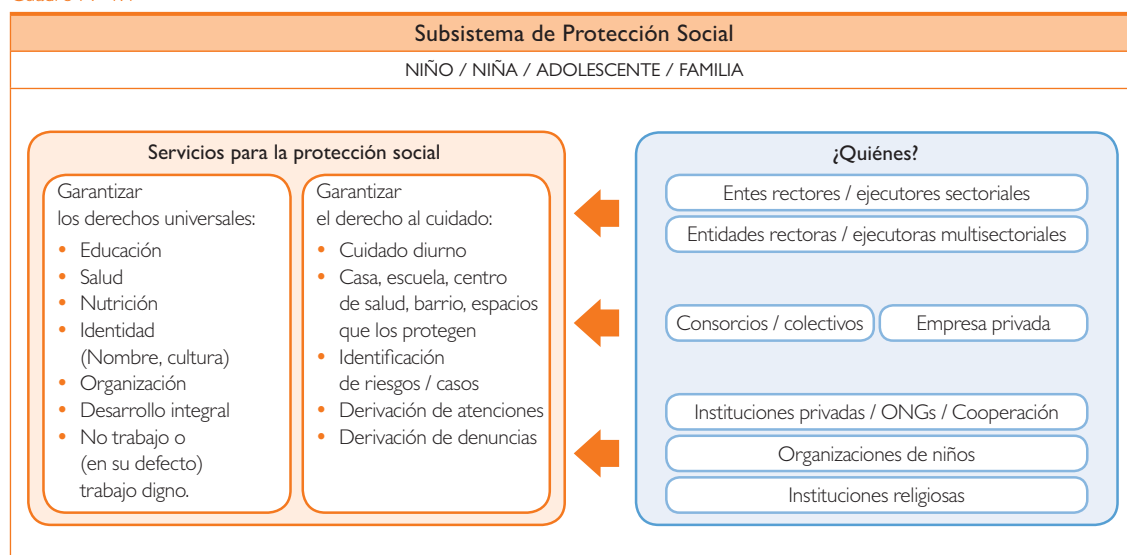
Incluye a su vez las rectorías sectoriales del Estado, que son responsables de la prestación de servicios especializados (salud, educación, por citar dos ejemplos). La concurrencia de estas instituciones es fundamental para un adecuado desarrollo integral de la niña o el niño hasta llegar a su etapa de vida adulta.

El no garantizarles a las niñas, niños y adolescentes el acceso a estos servicios universales (y de ser necesario a los servicios especializados o focalizados) implica en sí mismo una violación de sus derechos, lo que en el marco del estudio puede ser calificado, según el caso, como una situación de violencia «estructural». Esta forma de violencia estructural a su vez puede facilitar el que se den otras formas de violación de derechos, como la explotación sexual, trata, etc.

Como se muestra en el cuadro N° 1.4, la noción analítica de «sistema» busca destacar la relación (efectiva o potencial) que existe entre:

- Los sujetos de derecho que son los destinatarios de los servicios, es decir de manera específica las niñas, niños y adolescentes, así como sus padres, tutores y miembros de la familia quienes les dan soporte.

Cuadro N° 1.4



- Los actores (instituciones estatales y de sociedad civil) que prestan los bienes y servicios requeridos para garantizar los derechos.
- Los servicios, públicos y privados, llamados a atender las necesidades, demandas y requerimientos identificados.

Los servicios que identificamos en este Subsistema se agrupan en:

- Servicios orientados a garantizar los derechos universales, como son la identidad, la salud, la nutrición, la educación, entre otros.
- Servicios de cuidado orientados a garantizar el derecho a crecer y desarrollarse en un entorno sano. Estos buscan que, en los espacios en los cuales la niña, niño o adolescente crece y se desarrolla, se estimule su creatividad y se limiten las situaciones de riesgo. Incluye también los espacios que promueven su organización y participación.

Es importante destacar que estos servicios, a la par que atienden al conjunto de la población menor de 18 años de edad brindando servicios universales o servicios complementarios de cuidado para un adecuado crecimiento y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes cuyas familias enfrenten problemas para atenderlos, son canales para «restituir» derechos en los casos de las niñas, niños y adolescentes que hayan sido víctimas de violencia.

### 1.3.1. Principales instituciones públicas del nivel nacional de gobierno

#### El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Tiene en su campo de competencias proveer de registro de identidad a toda la población del país desde su nacimiento, lo que incluye el Código Único de Identidad y el Documento Nacional de Identidad (DNI). A ello se suma la tenencia de los registros civiles, lo que implica llevar el asiento de hechos vitales para cada persona y para las personas que se relacionan con ella por paternidad/maternidad, matrimonio, separación, muerte, entre otros.

#### Los Ministerios del Gobierno Nacional

En general, tienen triple responsabilidad: a) como entes rectores sectoriales deben velar para que se brinden los servicios de calidad para garantizar los derechos universales a todas las niñas, niños y adolescentes; b) tienen a su cargo la prestación directa de los servicios universales que no han sido transferidos a Gobiernos subnacionales, como en el caso de Lima Metropolitana; y c) en algunos casos, sin ser entes rectores, tienen a su cargo programas o servicios que brindan a nivel nacional, ya sea solos o en coordinación con otras entidades públicas.

Si bien todos los sectores deben definir políticas con estas perspectivas, los sectores que deben garantizarles servicios específicos a las niñas, niños y adolescentes o servicios universales para su desarrollo son: el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Es de señalar que el presente estudio se dio en un periodo de cambios institucionales importantes en los Ministerios Nacionales. Entre esos cambios son de destacar:

- La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y del Sistema Nacional de Inclusión Social (SINADIS). Este Ministerio nace con un encargo fuerte en materia de lucha contra la desnutrición crónica, así como con el encargo de desarrollar algunos de los programas sociales de la nueva administración: como es el caso de Cuna Más (sobre la base del programa Wawa Wasi), y el programa de alimentación escolar que en el 2012 ha transitado del programa que maneja el PRONAA hacia el programa Qali Warma, en el 2013.
- En paralelo, se dio la reestructuración del Ministerio de la Mujer para dar nacimiento al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP); manteniendo la rectoría en materia de niñez y adolescencia.
- Se redefinió el SNAINA y se aprobó el PNAIA para el periodo 2012-2021.
- Se pusieron en marcha diversos cambios en el Ministerio de Educación, algunos orientados a ampliar la cobertura del servicio en el nivel inicial; otros dirigidos a ampliar el modelo de gestión por resultados a todos los niveles de educación y la aprobación de las «rutas de aprendizaje».
- Por su parte, en sectores como Salud, se quitó prioridad al aseguramiento universal. Adicional a ello, se debilitó la atención a los programas presupuestales a cargo del sector y se optó por el desarrollo de programas puntuales, más cercanos al formato de «campañas» que por el diseño de estrategias sanitarias o de programas permanentes. Estos cambios a su vez fueron puestos en revisión en el segundo semestre del año 2012.

### 1.3.2. Principales instituciones públicas de los niveles subnacionales de gobierno

#### Gobiernos regionales

En el nivel regional, destacan dentro de los Gobiernos regionales las direcciones regionales de Educación y



Salud, que son las que tienen su cargo garantizar la cobertura y calidad de los servicios universales y que comprometen una parte muy importante del gasto corriente regional, además de otras iniciativas que pueden venir de la gerencia de desarrollo social u otras unidades de los Gobiernos regionales.

### **Gobiernos locales**

Los gobiernos locales tienen diversas competencias en materia de infancia. Entre ellas y en coordinación con el RENIEC –y, en su caso, con los operadores locales de los servicios de salud–, apoyan los procesos de registro de identidad y acceso a DNI y también en los registros civiles de hechos vitales.

Con respecto a los servicios universales, apoyan con infraestructura, personal y/o insumos a servicios en las áreas de salud, educación, recreación, entre otros.

## **1.4. El Subsistema de Protección contra la Violencia**

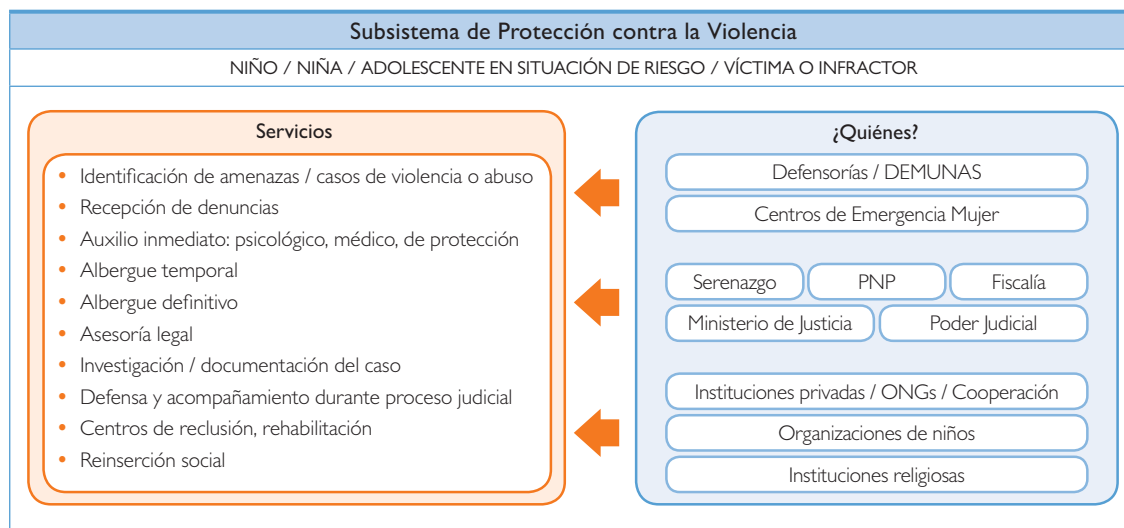
Este Subsistema contempla las funciones de protección (preventiva, correctiva, curativa y restauradora de derechos, y sancionadora) frente a situaciones de violencia que afectan centralmente o ponen en alto riesgo la vida, la salud, la seguridad física o emocional de una niña, niño o adolescente, convirtiéndolo en víctima.

En el cuadro N° 1.5 se busca destacar la relación (efectiva o potencial) que existe entre:

- Los sujetos de derecho que son los destinatarios de los servicios. En este caso, de manera específica las niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de abuso, violencia o malos tratos; así como sus padres, tutores y miembros de la familia que les dan soporte. Incluye también a las niñas, niños y adolescentes que han infringido la ley.
  - Los actores (instituciones estatales y de sociedad civil) que prestan los bienes y servicios requeridos para prevenir y atender los casos de violencia, y participar en el proceso de sanación y restitución de derechos.
- Los servicios asociados a este Subsistema son:
- La prevención así como a la atención, cuidado, albergue y restitución de derechos para niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia física, sexual, emocional, explotación, abuso.
  - La judicialización, y en su caso, la sanción a quienes por acción u omisión tienen responsabilidad en la violación de derechos de las niñas, niños y adolescentes, en especial los que implican violación de la ley penal, porque atentan contra su cuerpo, su vida, su salud, su integridad física y psicológica.
  - La atención a los hechos en los cuales las niñas, niños y adolescentes son parte activa y resultan comprometidos de manera directa o indirecta en la violación de derechos de otras personas, situación en las cuales son calificados como infractores.
- Adicionalmente incluye:
- La gestión de situaciones de riesgos, accidentes y desastres naturales cuya atención adecuada y oportuna puedan evitar daños efectivos a la vida o la salud de las niñas, niños y adolescentes por negligencia familiar o comunitaria.
  - Los servicios de respuesta frente a emergencias y el desarrollo de capacidades para atender a las niñas, niños y adolescentes víctimas de desastres.
- Estos servicios pueden ser especializados o, en su caso, ser prestados por instituciones que brindan servicios universales y que son convocados para apoyar estrategias de intervención orientadas a proteger frente a riesgos y/o restituir derechos.



Cuadro N° 1.5



**1.4.1. Principales instituciones públicas del nivel nacional de gobierno**

En lo que a protección contra la violencia, seguridad y administración de justicia se refiere destacan:

**El Poder Judicial**

En cuyos tribunales se decide finalmente la existencia o no de delitos y faltas, responsabilidad que compete a las personas involucradas y las sanciones o medidas que les corresponden por los hechos en los que han intervenido. Y, en los casos civiles, resolver y entregar las garantías adecuadas para la efectiva protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los procesos de filiación, alimentos, etc. que sean sometidos a su jurisdicción.

El Poder Judicial cuenta dentro de su estructura con los Juzgados de Familia como organismos especializados para atender casos de niñas, niños y adolescentes.

Compete también al Poder Judicial, el manejo de los Centros Juveniles, a través de los cuales se atiende a las y los adolescentes infractores.

**El Ministerio Público**

Es el titular de la acción penal en defensa de la sociedad y del Estado. Su peso relativo en los procesos de administración de justicia crece en el marco del nuevo Código Procesal Penal.

Al igual que el Poder Judicial, el Ministerio Público cuenta con las Fiscalías de Familia, como organismos especializados para atender los casos de niñas, niños y adolescentes.

Como parte de los programas de extensión hacia la juventud, en algunas regiones se han creado Fiscalías Escolares para acercarse a este grupo poblacional.

**Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú**

El Ministerio tiene a su cargo la seguridad ciudadana, el orden interno y la protección de las personas y sus bienes.

La Policía Nacional del Perú (PNP) cumple funciones de protección y prevención así como de investigación del delito y de persecución y captura de los involucrados. A través de las comisarías recibe denuncias de diverso tipo, entre ellas las referidas a los casos de violencia, maltrato contra la mujer y contra la infancia, entre otros. En muchos casos son la sede para los Centros de Emergencia Mujer, y en otros, destacan personal a dichos servicios.

Cabe mencionar también las Secciones de Familia de las comisarías o las Comisarías de Mujeres.

Entre los programas hacia la comunidad con que cuentan el Ministerio del Interior y la PNP, son de destacar los de promoción de la participación de niñas y niños, entre ellos, los programas de promoción de policías escolares, los clubes juveniles y otros mecanismos de trabajo comunitario.

**Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Además de las funciones vinculadas a la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos,<sup>6</sup> el Ministerio tiene a su cargo un conjunto de servicios de defensa legal en materia civil, familiar, penal, para

6. Durante el año 2012 se llevó a cabo el proceso de consulta sobre este Plan Nacional; a la fecha de esta publicación aún no se ha publicado.

víctimas así como de abogados de oficio y Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA).

#### **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**

Además de las funciones de rectoría del SNAINA, el Ministerio tiene a su cargo los Centros de Emergencia Mujer y la red de Defensorías del Niño y del Adolescente. Estos servicios cumplen funciones varias en materia de prevención de la violencia contra la infancia y contra la mujer, así como en la identificación, atención o derivación a establecimientos o servicios más complejos o especializados cuando los casos evaluados tienen indicios significativos que lleven a una presunción razonable de delito.

Además están los servicios de cuidado para los casos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de abandono o de alto riesgo para su salud física, emocional o moral. Incluye los servicios a cargo del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) y el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS).

Las Defensorías de las niñas, niños y adolescentes, que están bajo la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, las cuales, dependiendo de la institución que las promueve (pudiendo ser públicas o privadas) pueden tomar varias modalidades; entre ellas, las más conocidas son las que funcionan bajo el alero de las Municipalidades: las DEMUNA.

#### **Defensoría del Pueblo**

Dentro de las instituciones del Estado, es de destacar el rol de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes respecto a la conducta del propio Estado en el cumplimiento de sus funciones. Para el cumplimiento de sus roles la Defensoría cuenta con la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia. Otros campos importantes de acción de la Defensoría son la intervención en casos de desatención a las niñas, niños y adolescentes por diversos factores, y, como se ha señalado, la contribución al desarrollo de un marco normativo adecuado y concordado con la CDN.

#### **1.4.2. Principales instituciones del nivel subnacional de gobierno**

##### **Gobiernos locales**

En esta área de protección contra la violencia, en el espacio local y como actor público, destaca el caso de los Gobiernos locales a través de dos servicios emblemáticos

y los más generalizados para enfrentar este tipo de problemas:

- La DEMUNA, que es el servicio encargado de proteger y promover los derechos de los niños y adolescentes en la jurisdicción de la municipalidad;<sup>7</sup> y
- El servicio de serenazgo, que es un servicio de seguridad a la ciudadanía que presta cada municipalidad distrital.

En materia de seguridad frente a riesgos, los Gobiernos locales, a través de sus alcaldes, tienen la primera responsabilidad en lo que a gestión de riesgos y preparación para emergencias se refiere. Lamentablemente, es un campo de acción no siempre bien valorado por la autoridad local, pese a su responsabilidad directa en la materia como responsable de la defensa civil y de la gestión de riesgos; pero tampoco valorado por sus conciudadanos y electores.

##### **Gobiernos regionales**

Por el lado de los Gobiernos regionales, las escuelas y los establecimientos de salud, que dependen de este nivel de gobierno, deberían ser un canal de primer nivel para identificar niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo frente a problemas de violencia familiar, violencia sexual u otras situaciones que les afectan, incluidos los casos de violencia en las instituciones educativas, entre otros. Cosa que lamentablemente no parece ocurrir de manera regular.

### **1.5. La interacción entre el Subsistema de Protección Social y el Subsistema de Protección contra la Violencia**

La dinámica de la intervención de las instituciones asociadas al Subsistema de Protección Social y al Subsistema de Protección contra la Violencia en la atención a los requerimientos de las niñas, niños y adolescentes, puede ser organizada alrededor de tres tipos de intervenciones: el Círculo de Cuidado y Desarrollo, el Círculo de Protección contra la Violencia y el Círculo de Rehabilitación.<sup>8</sup>

##### **Círculo de Cuidado y Desarrollo**

Desde la perspectiva de la niña, niño o adolescente, su desarrollo y cuidado está dado por el entorno inmediato donde nace, crece, se desenvuelve y se desarrolla. A este entorno lo denominamos Círculo de Cuidado y

7. Desde 1997 está considerada en la Ley Orgánica de Municipalidades como una función de los Gobiernos locales.

8. Se ha tomado de base la noción de «Círculo de Cuidado», de World Vision International (2011). Herramienta ADAPT.

Desarrollo. En este Círculo están las actitudes y creencias prevalecientes en la comunidad sobre las niñas y los niños, sobre su desarrollo y protección así como las prácticas de crianza. Se circunscriben todas las instancias, instituciones, personas, y servicios, orientadas a salvaguardar su integridad, así como aquellas que directa o indirectamente acompañan su desenvolvimiento cotidiano y/o formación y desarrollo. Aunadas a la familia y la comunidad, están las instituciones públicas del Subsistema de Protección Social.

Por tanto, forman parte de este Círculo la familia, el albergue o escuela, la posta, el centro de salud, el hospital, las ONG, las instituciones privadas, las iglesias, la comunidad.

En el marco de este Círculo las niñas, niños y adolescentes entablan relaciones entre ellos y se relacionan con los adultos; relaciones que pueden darse de maneras equitativas, inequitativas, neutrales, de dominación, de subordinación, de maltrato, de violencia, etc.

Cuando las relaciones conflictivas adquieren un grado de «gravedad» desde la perspectiva de la víctima o del testigo (presencial del hecho o de las consecuencias), y su tratamiento sobrepasa la capacidad del Círculo de Cuidado y Desarrollo, la relación es catalogada de maltrato severo, y la víctima o testigo recurre a una instancia especializada. De esta manera, sale de su espacio inmediato, y pasa al Círculo de Protección para recibir apoyo y buscar una intervención que ponga fin a esa relación y/o sus consecuencias. En ciertas circunstancias, buscar resarcir el hecho o detener su reiteración mediante la búsqueda de la «justicia».

### Círculo de Protección contra la Violencia

En este contexto, la niña, niño, adolescente, o los testigos de un hecho grave, tienen la posibilidad de recurrir a un conjunto de instituciones en las cuales expresar sus problemáticas, necesidades y/o demandas. Estas instituciones son espacios de soporte psicológico, físico, de asesoría integral o legal; ayudan a plantear una suerte de evaluación integral del caso o incluso colaborar en una posible conciliación. De esta forma, estas instituciones pueden intervenir en el Círculo de Cuidado y Desarrollo y dar asesoría o acompañamiento que ayuden a superar los conflictos y las agresiones.

Dependiendo de la magnitud de la agresión, estas instancias también tienen la capacidad de solicitar, a otras instancias del Círculo de Protección, intervenciones que saquen a una niña, niño o adolescente del Círculo de Cuidado y Desarrollo original por períodos prolongados o incluso definitivos para preservar su integridad.



Las principales instituciones son las que forman parte del Subsistema de Protección Contra la Violencia: el serenazgo, la Policía, las DEMUNA, la Defensoría del Pueblo, los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y la Fiscalía (Ministerio Público).

La Fiscalía tiene un rol especial porque es la institución encargada de evaluar la pertinencia de intervenciones que lleven a una niña, niño o adolescente a que sea separado del Círculo de Cuidado y Desarrollo de manera prolongada o definitiva. En este sentido, la Fiscalía puede desestimar un caso (archivarlo), en cuyo caso se entiende que la niña, niño o adolescente vuelve al Círculo de Cuidado y Desarrollo original sin intervenir en el mismo; o bien, la Fiscalía puede judicializarlo, solicitando la intervención en el Círculo de Cuidado y de exponer las respectivas razones, ante el Poder Judicial.

Cuando una niña, niño o adolescente ha sido víctima (y también cuando se le considera victimario) de un hecho considerado «grave», además de ser necesaria la intervención directa en su Círculo de Cuidado y Desarrollo, es pertinente establecer en torno al menor un Círculo de Protección contra la violencia, con el fin de protegerlo de futuras agresiones (con el fin de evitar que pueda agredir a otros cuando es victimario).

Lo fundamental del Círculo de Protección contra la Violencia es defender y proteger la integridad tanto física como psicológica de la niña, niño o adolescente, tanto frente a una transgresión ya cometida, como ante la existencia de un peligro latente o inminente; se busca eliminar los factores de desprotección para reincorporar a la niña, niño o adolescente al Círculo de Cuidado y Desarrollo (pudiendo, en algunos casos ser un Círculo de Cuidado diferente del suyo).





### Círculo de Rehabilitación

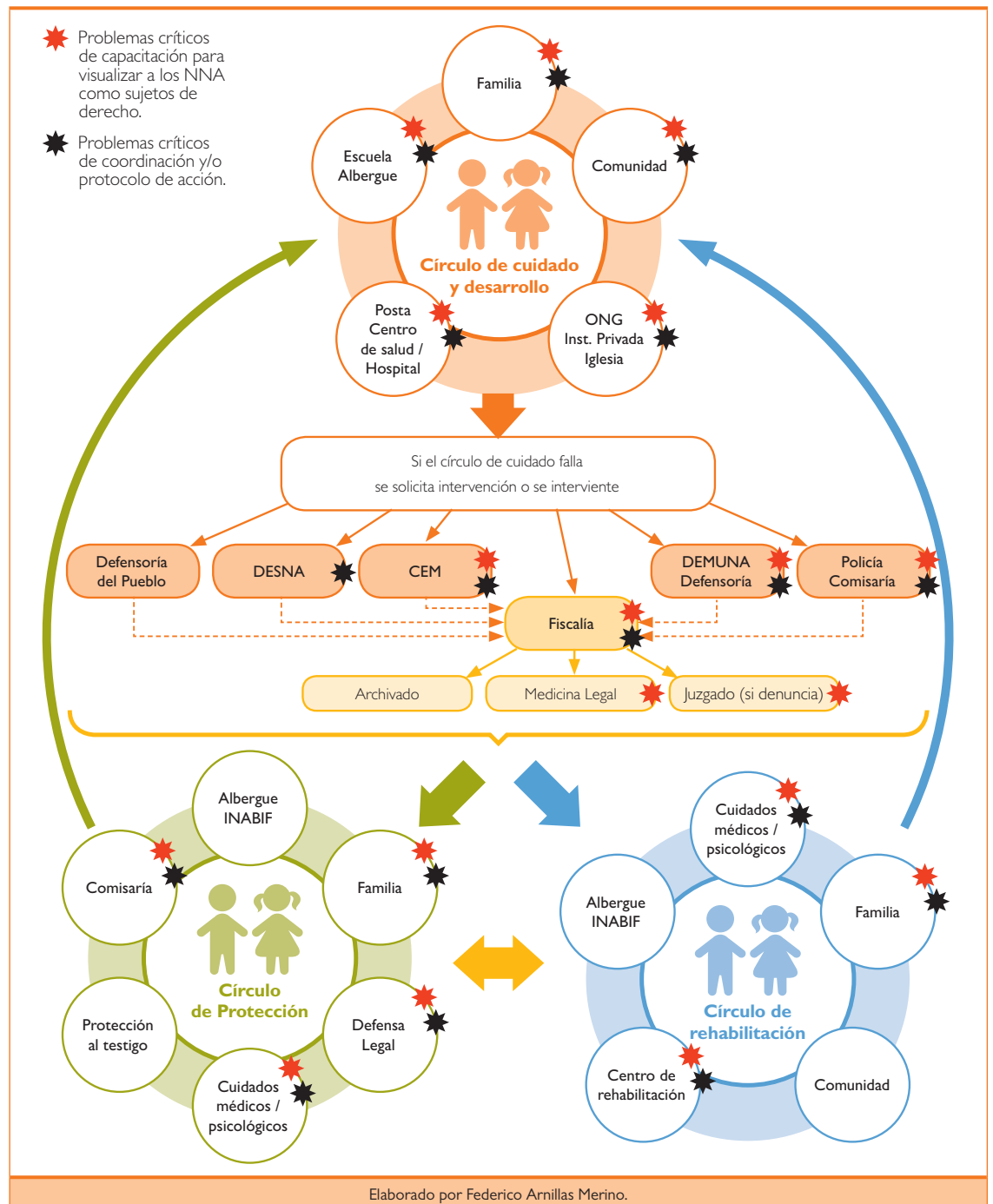
Está constituido por las instancias que acompañan a la víctima o al victimario en el proceso de reparación o rehabilitación de los daños sufridos, y de su reinserción en un Círculo de Cuidado y Desarrollo.

En el caso de las niñas, niños o adolescentes que han sido víctimas, está constituido por las instituciones que atienden los daños a la integridad tanto física y psicológica, y los acompañan en el proceso de recuperación y rehabilitación.

En el caso de las niñas, niños o adolescentes que han participado en la comisión de un delito, está constituido por las instancias orientadas a garantizar que cumplan la pena o castigo, ayudarlos a que reconozcan su falta y puedan tener una real rehabilitación.

Forman parte de este círculo: el INABIF, los albergues, los centros de cuidado médico y psicológico, los centros de rehabilitación, entre otros; también juegan un rol muy importante la familia y la comunidad.

Cuadro N° 1.6



## 2. Situación y avances del marco legal vigente

En este capítulo se hace un balance del marco jurídico nacional respecto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y del debate en curso a propósito de la revisión del Código de los Niños y Adolescentes.

Las normas legales son un conjunto de reglas que la población reconoce como pautas de cumplimiento obligatorio para la vida en sociedad, que se encuentran respaldadas por disposición expresa de organismos estatales competentes (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo en ejercicio de funciones delegadas, Poder Judicial, en ejercicio de funciones jurisdiccionales y organismos de Gobiernos regionales y locales, en el marco de sus respectivas leyes y competencias).

Las normas legales definen los derechos, las responsabilidades para su cumplimiento y, de ser el caso, las sanciones que se derivan de su incumplimiento. Las «normas legales» están condicionadas –en su formulación, interpretación y aplicación– por los valores y las estructuras económicas, políticas y socioculturales vigentes; con los cuales guarda una relación de complementariedad y de tensión.

Es importante hacer notar que las normas legales son productos socio-históricos que responden a necesidades concretas en contextos específicos. Por lo general, las normas se gestan y son aprobadas en situaciones singulares en las cuales se da una «correlación de fuerzas»<sup>9</sup> particular. En este sentido, las normas, y entre estas las normas legales, expresan terrenos de tensiones: entre valores y antivalores (por ejemplo: se afirma democracia o autoritarismo; las niñas, niños y adolescentes se definen como objetos de tutela o como sujetos de derechos, etc.); entre modelos culturales (costeños, andinos o amazónicos); o entre modelos de desarrollo económico (de libre mercado o afirmando la presencia del Estado).

Las normas legales, en tanto forman parte del derecho positivo, pueden cristalizar una situación dada, como por ejemplo cuando se formaliza un «derecho consuetudinario» o, por el contrario, trazar un curso de cambio al definir un «deber ser» que la sociedad quisiera alcanzar. Los cambios que se introduzcan en las leyes pueden ser progresivos, en el sentido de que pueden



reconocer y ampliar derechos, o regresivos cuando implican recortes de derechos ya reconocidos. Desde otro punto de vista, los cambios normativos también pueden anteceder cambios políticos, sociales o institucionales al proponer reformas o situaciones a alcanzar, dándole así a esta norma un carácter «programático». O por el contrario, los cambios o reformas ya se dieron en la realidad y lo que hace la norma es legalizar o institucionalizar una situación dada.

### 2.1. El marco legal de los derechos de las niñas, niños y adolescentes

En el Perú, las principales normas que velan por los derechos de las niñas, niños y adolescentes hoy en día son: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas, norma internacional ratificada por el Perú en septiembre del año 1990,<sup>10</sup> la Constitución de

<sup>9</sup>. La idea de «correlación de fuerzas» que acá se usa, alude a la forma como los diferentes grupos sociales que integran una sociedad, sea esta local, regional o nacional o incluso internacional, con sus propias visiones del mundo, sistemas de creencias, prejuicios, se han acoplado entre sí en relaciones a la vez de cooperación y conflicto así como de jerarquía cuando no de dominación/subordinación, configurando un determinado «modus vivendi».

<sup>10</sup>. La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada el 20 de noviembre de 1989, suscrita por el Perú el 26 de junio de 1990 y ratificada el 14 de setiembre de este mismo año.

la República del Perú de 1993 y el Código de los Niños y Adolescentes (CNA) aprobado en julio del año 2000, norma que recoge todos los planteamientos de la Convención y los desarrolla de acuerdo a nuestra realidad nacional.<sup>11</sup>

Adicionales a estas normas están el Código Civil y el Código Penal. A ellos se suma un conjunto de otras normas, ya sean sectoriales —con acápites o artículos específicos referidos a las niñas, niños y adolescentes—, o normas que abordan y desarrollan aspectos particulares para su atención, sobre las cuales nos referiremos más adelante.

La CDN, en el sentido señalado líneas arriba, en una norma «programática». Se inscribe en una corriente ética que afirma el principio de la dignidad de la persona humana y, con base en ese concepto, busca hacer un quiebre en el sentido común preexistente. Propone así un nuevo paradigma cuyo centro está en reconocer en el niño, la niña y en el o en la adolescente, su condición de persona humana, sujeto pleno de dignidad con todos los derechos y lo que eso implica. No está demás señalar que esa corriente promovió que, a los derechos los civiles y políticos ya reconocidos, se aunaran los derechos económicos sociales, culturales, y más tarde los derechos al desarrollo y los derechos ambientales; todos ellos hoy forman parte del nuevo marco jurídico internacional.<sup>12</sup>

La CDN, así como otras normas internacionales sobre infancia, se incorpora al derecho interno si cumple con los requisitos para su celebración y entrada en vigor —esto es, que hayan sido debidamente aprobadas y ratificadas por los órganos pertinentes, haciendo el depósito del instrumento de ratificación—. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 55° de la Constitución, «Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional», sin que se requiera para su incorporación algún acto adicional a los ya mencionados.

**a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación y ratificación por el país de la CDN... los derechos de las niñas, niños y adolescentes son un campo de discusión y de disputa entre diversas concepciones.**

A su vez, como se señala en las Disposiciones Finales y Transitorias de la misma Constitución, en lo referido a la Interpretación de los Derechos Fundamentales, «Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú», cuyas disposiciones complementan el contenido de la norma de derecho constitucional. Y de acuerdo al principio del *Pacta sunt servanda*<sup>13</sup> contenido en la Convención de Viena,<sup>14</sup> todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe; el incumplirlo, genera responsabilidad internacional.

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación y ratificación por el país de la CDN así como desde la aprobación del CNA, no puede asumirse que el cambio de paradigma implicado en la Convención esté concluido y menos aún que haya echado raíces profundas en nuestra cultura nacional. Por el contrario, los derechos de las niñas niños y adolescentes son un campo de discusión y de disputa entre diversas concepciones.

### **2.1.1. Definición de niña, niño y adolescente: diferenciación de edades**

La CDN y, en general, toda la normativa internacional, considera «niño» a todo ser humano menor de 18 años. Al respecto, el CNA sí precisa rangos etarios con términos diferentes: define «niño» como toda persona desde su concepción hasta los doce años de edad, y «adolescente», como toda persona hasta cumplir los dieciocho años de edad.

Para algunos actos, la legislación nacional establece edades críticas. Aquí algunos casos:

- Para contraer matrimonio, está permitido solo para adolescentes mayores de 16 años siempre que ambos contrayentes manifiesten expresamente su voluntad de casarse. Personas menores de 16 años,

11. Como ya se ha señalado previamente, la primera versión de CNA se aprobó en diciembre de 1992, mediante Decreto Ley N° 26102, denominado Código de los Niños y Adolescentes, y el 21 de julio de 2000, con la Ley N° 27337, se aprobó el Nuevo Código del Niño y Adolescente.

12. Una evidencia de su vinculación con esa corriente innovadora y del carácter «programático» de estas normas, la da el propio Artículo N° 4° de la Convención, cuando se señala que «Los Estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional».

13. Locución latina, «lo pactado obliga».

14. Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificado por el Perú. Entró en vigor el 14 de octubre del año 2000.

necesitan el consentimiento expreso de los padres (Código Civil, Artículos 241°, 244° y 247°).

- Para el reconocimiento de hijos extramatrimoniales: solo cuando los padres sean mayores de 14 años podrán reconocer a sus hijos; antes de ello, recae en los abuelos (Código Civil, Artículos 389° y 393°).
- Para asociarse, el niño y el adolescente tienen derecho a hacerlo con fines lícitos y pacíficamente. Solo los adolescentes podrán constituir personas jurídicas de carácter asociativo sin fines de lucro, y los niños podrán adherirse a ellas (CNA, Artículo 13°).
- Para trabajar, según el Código Civil, el menor capaz de discernimiento puede trabajar con autorización de sus padres (Código Civil, Artículo 457°). Mas en el CNA, sí se establecen edades mínimas: 15 años, para labores agrícolas no industrializadas; 16 años, para labores comerciales, industriales o mineras; y 17 para labores en pesca industrial. Para el caso de otras modalidades de trabajo, 14 años es la edad mínima, y se podrá hacer una excepción para los menores de 12 años, siempre y cuando las labores no perjudiquen su salud o desarrollo ni interfieran su educación (CNA, Artículo 51°).

En relación a la responsabilidad criminal, la legislación establece las siguientes edades:

- Adolescentes infractores de la ley: si es mayor de 14 años será pasible de recibir medidas socioeducativas; y si es menor de 14 años, será pasible de medidas de protección (CNA, Artículo 184°).
- Pandillaje pernicioso: se considera a los adolescentes entre 12 y 17 años que participan en grupo en actos contra la vida, el patrimonio o la libertad sexual de las personas (CNA, Artículo 193°).
- Cabecilla de pandilla: a los adolescentes mayores de 14 años que se les califique con ese rol, se les aplicará la medida socioeducativa de internación no menor de tres años ni mayor de cinco (CNA, Artículo 196°).

### 2.1.2. Perspectiva de género

En concordancia con los usos y costumbres de la época, tanto la CDN como el CNA utilizan el término «niño», sin especificar diferencias de género.

A partir de octubre del 2010, según lo indicado en la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, es rol del Estado incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones

escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno (Artículo 4°, inciso 3).<sup>15</sup>

En aplicación de esta norma, el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2012-2021 (Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP) aplicará el uso de «niño» y «niña» a lo largo de todo el texto, con la finalidad de visibilizar a las niñas en sus particularidades.

Cabe señalar que, a pesar de esta norma, en el actual proceso de revisión del CNA en el Congreso de la República, se han presentado opiniones discordantes con respecto al uso del lenguaje inclusivo.

### 2.1.3. El derecho a ser escuchados y a participar

Como se ha mencionado antes, tanto la CDN como el CNA reconocen el derecho de los menores de 18 años de edad a efectos de que sean escuchados de manera consciente y que sus opiniones sean tomadas en cuenta por quienes tomarán decisiones en todo aquello que les concierne.

*El niño y el adolescente que estuvieren en condiciones de formarse sus propios juicios tendrán derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten y por los medios que elijan, incluida la objeción de conciencia, y a que se tenga en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez. (CNA, Capítulo 1, Artículo 9°).*

*Asimismo, les reconoce la libertad de expresión en sus distintas manifestaciones. (CNA, Capítulo 1, Artículo 9°).*

En virtud de ello, tienen derecho a pronunciarse en todo proceso judicial o administrativo que afecte su vida y su destino. Si bien el CNA no señala edades límites, si diferencia cómo deberán ser consideradas las opiniones de los niños y de los adolescentes (12 a menos de 18 años): «El juez especializado debe escuchar la opinión del niño y tomar en cuenta la del adolescente». (CNA, Capítulo 2, Artículo 85°).

Esta misma diferencia etaria se aplica para pronunciarse sobre la remoción de tutor, asistir y ser escuchado en los consejos de familia, a recibir donaciones y disponer de sus bienes. En el caso del Código Civil, la edad mínima es de 14 años (Artículos 530°, 557° y 646°). No está demás señalar que en el Código Civil se establece como requisito para la adopción, «que el adoptado preste su asentimiento si es mayor de diez (10) años» (Artículo 378°).

15. Ver, además, MIMDES. 2011. El mundo se escribe y habla en femenino y masculino: guía para el uso del lenguaje inclusivo. Lima, p. 22.





Sin embargo, el mismo Comité ha expresado que se deben tener normas específicas de la participación de las niñas, niños y adolescentes. El numeral 16° menciona que, sin perjuicio de lo dicho,<sup>16</sup> «El niño, sin embargo, tiene derecho a no ejercer ese derecho. Para el niño, expresar sus opiniones es una opción, no una obligación. Los Estados partes deben asegurarse de que el niño reciba toda la información y el asesoramiento necesarios para tomar una decisión que favorezca su interés superior». Asimismo, en el numeral 21° se precisa «que el Artículo 12° no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión y desaconseja a los Estados a que introduzcan, ya sea por ley o en la práctica, límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan». Efectivamente, se están formalizando los diversos espacios con el fin de superar dicha observación.

El no poner en marcha los mecanismos que la ley proporciona para que la niña, niño o adolescente pueda ejercitar sus derechos, sobre todo a ser escuchado, vulnera la garantía del debido proceso. Un aspecto a revisar es, por ejemplo, el de los requisitos para obtener duplicado de DNI, donde se exige que la niña, niño o adolescente vaya en compañía de sus padres, lo que de hecho limita el ejercicio de derechos.

## 2.2. Normas relacionadas con el Subsistema de Protección Social

El cuidado y la protección social suponen garantizar a todas las niñas, niños y adolescentes derechos

universales y específicos, que constituyen responsabilidad del entorno familiar; fundamentalmente de los padres o tutores. También están obligadas a ello las instituciones del Estado en las que recae tanto de manera conjunta como de manera individual y coordinada, proveer los bienes y servicios y garantizar las condiciones básicas para que se dé este cuidado y protección a las niñas, niños y adolescentes.

### 2.2.1. Obligaciones de los padres y cuidadores

El padre y la madre, son los primeros obligados con las responsabilidades de cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes, para brindarles amparo y un ambiente de afecto y seguridad moral y material, como expresa la Declaración de los Derechos del Niño. Estas obligaciones están señaladas en la Constitución, el CNA y el Código Civil, entre otras normas.

Para cumplir su deber de brindar sostenimiento, protección y formación se requiere que tengan conocimiento de los derechos de sus hijas e hijos, de sus necesidades y de la forma de atenderlos de acuerdo a su situación y posibilidades, proporcionando protección sin restringir sus derechos y libertades.

Los derechos de los niños son vulnerados cotidianamente por los padres cuando estos no cumplen sus obligaciones. Este incumplimiento se convierte en negligencia o situaciones de violencia familiar; violencia que puede tomar la figura del abandono físico y moral, o de negligencia, entendida esta última como «[...] un descuido evitable que genera un grave daño a niñas, niños y adolescentes, tanto a nivel físico y psicológico,

<sup>16</sup>. Observación General N° 12 (2009): El derecho del niño a ser escuchado. Comité de los Derechos del Niño, 51° período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009 CRC/C/GC/12, 20 de julio de 2009.

como sexual [...] exposición [...] a situaciones de grave riesgo [...]».<sup>17</sup>

### **Obligaciones alimentarias**

En la última década, se ha avanzado mucho en la producción normativa para enfrentar el cotidiano problema de incumplimiento de las obligaciones paternas, en especial las incluidas bajo el término de «obligación alimentaria». Esto se ve reflejado en el gran desarrollo de la normatividad vinculada a esta materia, tanto en el aspecto sustantivo como en el procesal.

El concepto de «alimentos» comprende no sólo lo indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica, sino también la educación, instrucción, capacitación para el trabajo, así como la recreación.<sup>18</sup> Abarca así, por tanto, un espectro amplio de los derechos de la niña, niño y adolescente que los padres estarían vulnerando al incumplir con dichas obligaciones. Incluye también las necesidades de afecto, pero estas no son posibles de garantizar así la ley lo mande.

Entre las normas introducidas en los últimos años destacan las normas que regulan los procesos de filiación, las que simplifican las reglas de los procesos de alimentos, la creación del registro de deudores alimentarios morosos y la ley de protección frente a la mendicidad. También están las disposiciones en el ámbito penal que ahora permiten denunciar al infractor por el delito de omisión de asistencia familiar.<sup>19</sup> Cabe señalarse que hay padres que no han asimilado que la asistencia alimentaria es de cumplimiento obligatorio para el bienestar psicofísico de las niñas, niños y adolescentes, sustentan su incumplimiento en el hecho de percibir ingresos insuficientes o en sentimientos de odio y rencor generados en la relación de pareja. Dando así como resultado que la única víctima son las niñas, niños y adolescentes desatendidos.

El incumplimiento alimentario es un acto voluntario de abandono, que trae consecuencias negativas en la niña, niño o adolescente asociadas a sentimientos de pérdida, desvalorización, desamor, y puede llevar a situaciones de violencia intrafamiliar, desnutrición, deserción escolar. En muchos casos, esto induce a la mendicidad

o incluso a la explotación sexual para solventar sus propios gastos y los de su familia.

Es importante trabajar a través de los centros educativos, asociaciones de padres de familia, centros laborales y medios de comunicación, en la difusión de los derechos y deberes en materia alimentaria, las condiciones para hacer valer los mismos, los impactos negativos del incumplimiento en el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes; así como en la identificación y atención a quienes sufren esa situación para el apoyo y restitución de derechos a que haya lugar. En los espacios más cotidianos, compete un rol decisivo a las DEMUNA.

Simultáneamente, debe requerirse a los jueces ser más drásticos en la exigencia del cumplimiento de la obligación alimentaria, aplicando las medidas cautelares y las sanciones que correspondan en el ámbito penal.

### **2.2.2. Derecho a la supervivencia y derecho al desarrollo**

#### **Derecho al nombre, a la identidad y la filiación**

Los derechos al nombre, identidad y filiación, comprometen, de un lado, al padre y la madre de la criatura y de otro, al Estado.

El marco normativo que regulaba las garantías para el goce de este derecho era bastante antiguo, no protegía adecuadamente el derecho de la niña o niño al nombre, la identidad y la filiación, a la par que introducía una diferenciación entre los nacidos dentro y fuera del matrimonio. Estas disposiciones han sido modificadas: la diferenciación entre nacidos dentro y fuera del matrimonio se anula con la Constitución de 1993.<sup>20</sup>

A fin de garantizar los derechos de reconocimiento de la filiación y del nombre, en los años 2000 se dieron dos importantes cambios legislativos. En el año 2005 se da la Ley N° 28457, ley que regula el proceso de filiación judicial de paternidad extramatrimonial, que introduce cambios para facilitar la inscripción y reconocimiento de la filiación al incorporar un mecanismo judicial y la prueba de ADN con un procedimiento bastante expeditivo, para probar o descartar la

17. PNAIA 2012-2021: Resultado Esperado 20, pp. 88.

18. Código Civil Artículo 472° y Código de los Niños y Adolescentes, Artículo 92°.

19. Entre estas normas destacan la Ley N° 28439, que simplifica las reglas del proceso de alimentos; La Ley N° 28970 Ley que Crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos y su reglamento DS N° 002-2007-JUS. También concurre a ello la Ley N° 28457, Ley que regula el proceso de Filiación Judicial de Paternidad Extramatrimonial, que, al contribuir a garantizar el derecho a la identidad, como se señala más adelante, también contribuye con el reconocimiento y ejercicio de los derechos que de dicha filiación se derivan.

20. Constitución de la República, Capítulo 2, Artículo 6°.

filiación, cuando el proceso de inscripción fuera realizado por uno solo de los progenitores.<sup>21</sup>

Hasta el 2006, el Código Civil mantuvo la figura de hijos matrimoniales y extramatrimoniales, señalando en el caso de estos últimos que «le corresponden los apellidos del progenitor que lo haya reconocido. Si es reconocido por ambos lleva el primer apellido de los dos».

Con la Ley N° 28720, que modifica los Artículos 20° y 21° del Código Civil, se estableció que «al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primer apellido de la madre»; y que «Cuando el padre o la madre efectúe separadamente la inscripción del nacimiento del hijo nacido fuera del vínculo matrimonial, podrá revelar el nombre de la persona con quien lo hubiera tenido. En este supuesto, el hijo llevará el apellido del padre o de la madre que lo inscribió, así como del presunto progenitor, en este último caso no establece vínculo de filiación».

La norma establece también que «Luego de la inscripción, dentro de los treinta (30) días, el registrador, bajo responsabilidad, pondrá en conocimiento del presunto progenitor tal hecho, de conformidad con el reglamento». La Ley N° 28720 establece el derecho de acción por usurpación de nombre, contra la declaración de mala fe.

Respecto de la responsabilidad del Estado de facilitar los mecanismos de identificación de cada niña o niño debe señalarse que, a partir de 1995, se establece que «el Documento Nacional de Identidad (DNI) es otorgado a todos los peruanos nacidos dentro o fuera del territorio de la República [...] desde la fecha de su nacimiento. [...] El documento emitido deberá asignar un Código Único de Identificación el mismo que se mantendrá invariablemente hasta el fallecimiento de la persona, como único referente identificatorio de la misma».<sup>22</sup>

A pesar de dicho mandato, las niñas, niños y adolescentes no accedieron a DNI hasta el segundo lustro de los 2000. Entre las medidas dadas para corregir la falta de registro y otorgamiento del DNI a la población menor

de edad, se han introducido normas presupuestales especiales y disposiciones administrativas para realizar las acciones necesarias que permitan cerrar las brechas de indocumentación; en especial, se destaca el programa presupuestal de acceso a la identidad incluido en la Ley de Presupuesto de 2008.<sup>23</sup>

### **Derechos de las niñas y niños a la salud y a la nutrición**

El derecho a la salud de las niñas, niños y adolescentes, está establecido y regulado por diversas normas, entre ellas la Ley General de Salud. Los derechos que allí se

consagran para todas las personas lo son, por ende, para las niñas niños y adolescentes, los cuales a su vez tienen atención preferente en concordancia con lo establecido en el Artículo 9° de dicha norma.

El Seguro Integral de Salud, cuyo funcionamiento está establecido en la Ley N° 27657, Ley del Ministerio de Salud, brinda protección a las niñas, niños y adolescentes provenientes de hogares de extrema pobreza, que tienen la opción de contar con

un programa de inmunizaciones, atención integral del niño, atención prenatal, postnatal, detección precoz de enfermedades, nutrición, programas preventivos, de protección, tratamiento y rehabilitación, traslado por emergencia, por referencia y contra-referencia. La última norma general que regula esto es la Ley N° 29344, Ley Marco del Aseguramiento Universal en Salud.

Como en el caso del derecho al nombre y la identidad, dados los problemas existentes para ofrecer una adecuada protección de la salud y la buena nutrición de las niñas, niños y adolescentes, a lo largo de los últimos diez años, se han desarrollado diversas iniciativas legales, en especial en las normas presupuestales y disposiciones administrativas con la finalidad de asignar recursos para realizar las acciones necesarias para cerrar esas brechas. En ese sentido, se destacan programas presupuestales como el de Salud Materno Neonatal (2008), el Articulado Nutricional (2008), TBC-VIH (2011), entre otros.

**Se ha avanzado en la inclusión de las personas con discapacidad; podemos apreciar que están consideradas como poblaciones vulnerables y prioritarias para la atención «preferencial»**

21. Ley N° 28457 fue modificada por Ley N° 29821, que entre otras cosas permite acumular al trámite de filiación como «pretensión accesoria la fijación de una pensión alimentaria».

22. Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC, promulgada en el año 1995, Artículo 31°.

23. Otra medida de política que ha influido positivamente es la puesta en marcha del Programa Juntos, que incluyó como condicionalidades para beneficiarse del programa, la documentación de la madre y de las hijas e hijos.

### Derechos de niñas, niños y adolescentes a la educación

La educación ha sido tratada en normas internacionales como uno de los derechos fundamentales.<sup>24</sup> Así, la encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, más adelante, como uno de los principios en la Declaración de los Derechos del Niño (1959). Estas normas consideran el derecho a la educación y el derecho a un tratamiento especial en materia de educación, para aquellas niñas y niños que sufren alguna discapacidad mental o física. Este derecho se desarrolla posteriormente en la CDN, y en otras normas como la Convención Americana de Derechos Humanos.

También figura en los Objetivos del Milenio, en el ODM 2: «Lograr la enseñanza primaria universal» y la meta fue establecida como el «Velar porque, para el 2015, las niñas y niños de todo el mundo, puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria». Los indicadores fijados fueron: la tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria; el porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto; y la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.

Debemos considerar que la Ley N° 28044, Ley General de Educación, establece en el Artículo 3° que «La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad [...]».

También el Acuerdo Nacional,<sup>25</sup> establece en la Décimo Segunda Política de Estado el «Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte», y establece en torno a ello 14 objetivos. A ello debe sumarse el Proyecto Educativo Nacional, que desarrolla y complementa la Política de Estado del Acuerdo Nacional sobre la materia y que fuera oficializado por el Gobierno del Presidente Alan García.

Como en los otros casos, se han desarrollado diversas iniciativas legales, en especial, normas presupuestales y disposiciones administrativas para asignar recursos y realizar las acciones necesarias para cerrar brechas de cobertura y calidad de servicios. En este caso están los Programas Educativos de Logros de Aprendizaje (PELA), entre otros.



### Derechos de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad

En los últimos años se ha avanzado en la inclusión de las personas con discapacidad; podemos apreciar que están consideradas como poblaciones vulnerables y prioritarias para la atención «preferencial» en establecimientos y servicios públicos. Pero aún hay mucho por hacer.

Respecto al reconocimiento de sus derechos, en la Constitución destacan los siguientes artículos: el Artículo 7° derecho a protección de su salud, el Artículo 16° a recibir educación y el Artículo 23° protección en caso de trabajar.

Por su parte, el CNA de manera expresa señala que se les aplican los mismos derechos que a todos los niños sin ninguna distinción por motivo de impedimento físico o mental (Título Preliminar, Artículo 4°). En ese sentido, no pueden ser discriminados en un centro educativo por su condición de discapacidad (Artículo 14°). Tienen también derecho a recibir atención integral de su salud (Artículo 21°), además de los propios derechos asociados a su propia condición.

El Código Penal tiene sanciones para los casos de exposición o abandono peligroso y sanciones agravadas si hay lesiones graves, muerte o secuestro (Artículos 125°, 129°, 152°).

<sup>24</sup> Esto ha sido señalado por Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02002-2006-CC/TC, de fecha 27 de junio del 2006, cuando señala que los derechos sociales son derechos fundamentales por su relación e identificación con la dignidad de la persona y porque se encuentran consagrados en la Constitución Política del Perú.

<sup>25</sup> Aun cuando no es una «norma legal», se considera un pacto ético. Fue suscrito el año 2002 y ha sido ratificado por las diversas organizaciones políticas con presencia en el Congreso de la República desde esa fecha a la actualidad.



El 24 de diciembre de 2012, se promulgó la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad que, en su Artículo 4°, incluye una disposición específica sobre el «respeto a la evolución de las facultades de la niña y del niño con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad».

Un tema que no se debe perder de vista es que no hay un conocimiento exacto de qué cantidad de población menor de 18 años es la que está bajo esta condición, ni mucho menos hay una adecuada tipología de las diferentes discapacidades y cualidades diferentes. Hacia adelante, una política del Estado en este tema supondría obtener esta información y que, con base en ella, se planteen las necesidades, y cómo cubrirlas, en qué tiempos, con qué presupuesto, personal, infraestructura, servicios universales de educación o salud, se pueden satisfacer las especificidades de la población.

### 2.3. Normas relacionadas con el Subsistema de Protección contra la Violencia

#### 2.3.1. Derecho a la protección contra la violencia

El marco normativo vigente cubre un campo amplio de temas asociados a situaciones de violencia, abuso, negligencia y explotación contra la infancia que son objeto de tipificación y definición de responsabilidades y sanciones, según el caso. Esas situaciones de violencia ocurren dentro y fuera del hogar y comprometen tanto a padres, madres y tutores, como a otras personas involucradas en su cuidado y protección. El CNA establece en su Título Preliminar que niños y adolescentes son sujetos de derechos, libertades y de protección específica. En esa línea, el Artículo 4° establece que tienen derecho a su integridad personal y no pueden ser sometidos a trabajos forzados, explotación económica, prostitución u otras formas de explotación. Por su parte, el Artículo 38° del CNA establece que «el niño o el adolescente víctimas de maltrato físico, psicológico o de violencia sexual merecen que se les brinde atención integral mediante programas que promuevan su recuperación física y psicológica».

#### Violencia familiar, maltrato y castigo físico y humillante

La violencia familiar es un problema de salud pública en el país. Involucra a diversos miembros de la unidad familiar. En los casos de presencia de acciones de violencia

familiar ejercida contra la mujer se puede considerar que las niñas, niños y adolescentes están en situación de riesgo pues la evidencia apunta a señalar que la violencia

contra la mujer en el hogar es un antecedente inmediato de la violencia contra niñas, niños y adolescentes.

La Ley N° 26260, con sus modificaciones y su respectiva reglamentación, dan el marco normativo específico para el manejo de este tipo de situaciones. De acuerdo a la Ley, «se entenderá por violencia familiar; cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión, inclusive la amenaza o coacción graves y/o

reiteradas, así como la violencia sexual» que se produzca entre personas que tengan o hayan tenido vínculo de pareja (cónyuges o convivientes, o hijos en común), y/o con sus parientes cercanos, hasta cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad o que vivan en conjunto, siempre que no haya vínculo laboral entre ellos. La norma establece como «[...] política permanente del Estado la lucha contra toda forma de violencia familiar» estableciendo a su vez la obligación de llevar adelante acciones tales como:

- La enseñanza de valores éticos, el irrestricto respeto a la dignidad de la persona y de los derechos de la mujer, del niño, adolescente y de la familia, de conformidad con la Constitución Política del Estado y los instrumentos internacionales ratificados por el Perú.
- Sensibilizar a la sociedad sobre la problemática y condenar los actos de violencia familiar.
- Promover el estudio sobre las causas de violencia y medidas para su corrección.

También plantea,

- Promover la participación para el desarrollo de labores preventivas y de control sobre la ejecución de medidas cautelares, así como para el apoyo y tratamiento de la violencia y rehabilitación de los agresores.
- El desarrollo de servicios como las Defensorías de la Mujer, hogares temporales de refugio, servicios de consejería, grupos de ayuda mutua, Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente.
- Desarrollar capacidades en los operadores de servicios (fiscales, jueces, médicos legistas, agentes de salud, agentes de educación, así como el personal de la Policía Nacional, las Defensorías del Niño y del Adolescente, entre otros).

La ley y sus modificatorias apuntan a establecer «procesos legales eficaces para las víctimas de violencia familiar, caracterizados por el mínimo de formalismo y la tendencia a brindar medidas cautelares y resarcimiento por los daños y perjuicios causados, así como facilitar la atención gratuita en los reconocimientos médicos requeridos por la Policía, Ministerio Público o Poder Judicial».<sup>26</sup>

Según la ley, la ruta planteada en la atención de casos de violencia incluye a: la Policía Nacional, que está impedida de promover la conciliación entre las partes; el Ministerio Público, y el Juez especializado (de familia o el juez penal), y a las DEMUNA. En el caso de estas últimas, también están impedidas de promover conciliación en casos de violencia familiar;<sup>27</sup> sin embargo, en el marco de lo establecido en el CNA, sí pueden realizar conciliaciones extrajudiciales en temas de alimentos, tenencia y régimen de visita, siempre que no existan procesos judiciales sobre estas materias, y puedan conocer de la colocación familiar (Artículo 45°, incisos c y d).

En los temas de violencia familiar se ha avanzado en establecer mecanismos que permitan una mayor eficiencia en el funcionamiento de las Defensorías del Niño y Adolescente (DNA). Se ha dado la R.M. N° 809-2010-MIMDES, que aprueba el Reglamento de Coordinadoras de Defensorías del Niño y del Adolescente, juntando a varias defensorías para atender mejor los casos de violencia familiar, y denunciar

ante las autoridades competentes faltas y delitos cometidos en agravio de las niñas, niños y adolescentes. Por otro lado, mediante disposiciones administrativas se han introducido servicios complementarios como la LÍNEA 100, que permite vía telefónica y con un equipo multidisciplinario, orientar e informar a personas afectadas por hechos de violencia familiar y abuso sexual.

Las situaciones en las cuales las niñas, niños y adolescentes son objeto de maltrato por quienes tienen la obligación de protegerlos —o cuando permiten que otros lo hagan— configuran un contexto de violencia familiar que requiere la intervención de la autoridad competente para proteger a la niña, niño o adolescente. En el extremo, el Código autoriza declarar a la niña, niño o adolescente así afectados en «estado de abandono», según normas que se detallan más adelante.

En materia de violencia contra las niñas, niños y adolescentes, un problema en el ordenamiento legal vigente, tanto en el caso del CNA como en el Código Civil es que estas normas contemplan la potestad de los padres de «corregir moderadamente» a sus hijas o hijos.<sup>28</sup> La fórmula vigente legitima el uso de castigo físico y humillante. El Comité Internacional de los Derechos del Niño ha observado este problema en el ordenamiento legal nacional y diversas organizaciones han hecho llegar propuestas para su modificación.



26. Entre las normas emitidas que introducen diversas modificaciones a la Ley N° 26260, están la Ley N° 27306, la Ley N° 27982, la Ley N° 27 016, la Ley N° 28260 y la Ley N° 29282.

27. Véase Artículo 6° de la Ley de Conciliación Extrajudicial (Ley N.° 26872) y sus modificatorias en la Ley N° 27398.

28. Código Civil, Artículo 423°, inciso c) y CNA Artículo 74°, inciso d).



Es de señalarse que en atención a ello, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley para sancionar dicha práctica; en el mismo sentido, organizaciones de niñas, niños y adolescentes, y de personas adultas vinculadas a la defensa de sus derechos se han pronunciado y presentado propuestas alternativas al texto. Adicional a ello, en el Congreso de la República se han presentado otras iniciativas de ley concordantes con este enfoque. Lamentablemente, el dictamen aprobado en mayoría por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, no ha incorporado esta propuesta.

**Violencia sexual, trata de personas, explotación sexual, mendicidad y otras formas delictivas contra las niñas, niños y adolescentes**

Tras su promulgación en 1991, las normas sobre violencia sexual contenidas en el Código Penal han tenido un conjunto de modificaciones,<sup>29</sup> las que en general han apuntado a agravar las penas y/o reducir los beneficios penitenciarios a los que pueden acogerse los victimarios. Estas modificaciones, a decir de la Defensoría del Pueblo «solo en apariencia habría determinado una mayor protección de los bienes jurídicos en riesgo, deviniendo en una utilización meramente simbólica del derecho penal...este uso puede generar una doble distorsión en la percepción social: por un lado, la creencia no fundada de que el Estado persigue con firmeza la criminalidad sexual y, por otro, el

establecimiento de penas más graves que las fijadas para el homicidio puede generar una inversión de la escala de valores de la sociedad».<sup>30</sup>

La propia Defensoría del Pueblo señala que otro es el caso de la Ley N° 28251, ya que las modificaciones introducidas por esta norma al Código Penal, al haber redefinido «el contenido de los tipos penales, posibilita una mejor protección de los bienes jurídicos en cuestión, en la medida en que pueden coadyuvar a la producción de una jurisprudencia que tutele adecuadamente estos bienes, ampliando la punición de conductas que con mayor gravedad y frecuencia afectan la libertad sexual. Asimismo, la nueva descripción del tipo de actos contra el pudor evita lagunas de punibilidad al extender la conducta delictiva a la realización de actos sobre el propio cuerpo de la víctima o sobre terceros. Asimismo, resulta plausible la incorporación de nuevas figuras como la pornografía infantil, o el turismo sexual infantil, entre otras, que permiten la criminalización de conductas relacionadas con actividades delictivas emergentes en agravio de las niñas, niños y adolescentes».

En relación a la trata de personas, se debe señalar que el Perú es parte de la Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y del Protocolo Adicional para prevenir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes.<sup>31</sup> En lo que a producción legislativa nacional se refiere, destaca el Artículo 153° del Código Penal, que define la trata de personas ampliamente en sus diversos atributos, tipificándolo como un delito en sí mismo.

Hay que tener en cuenta que en los casos de trata, además de la ocurrencia de este delito se pueden presentar otras violaciones de derechos como son: proxenetismo, mendicidad, peores formas de trabajo infantil. Es importante distinguir la problemática de la mendicidad de la trata de personas y de otros delitos, como pueden ser la explotación sexual comercial infantil.

En torno al tema de mendicidad se ha promulgado la Ley N° 28190, que constituye una Mesa de Trabajo Intersectorial, con participación de sociedad civil, para elaborar un diagnóstico sobre la situación de

29. Ver por ejemplo, Ley N° 26293, Ley N° 27115, Ley N° 27459, Ley N° 27472, Ley N° 27507, Ley N° 28704. La Ley N° 28704 también amplía el ámbito de protección de la indemnidad sexual hasta los 18 años; lo que ha sido observado por el Tribunal Constitucional.

30. Defensoría del Pueblo. La aplicación de la justicia penal ante casos de violencia sexual perpetrados contra niñas, niños y adolescentes. Informe Defensorial N° 126. Lima Nov. 2007 p. 75-76.

31. Vigentes desde el 29 de diciembre y el 25 de diciembre del año 2003, respectivamente.

niñas, niños y adolescentes en mendicidad y hacer una propuesta.

Es de señalarse que una medida para garantizar la prevención de la trata es garantizar los derechos universales ya que ello puede ayudar a prevenir este delito. Un ejemplo de ello es la universalización del DNI para menores de 18 años; disposición que, de la mano de otras medidas administrativas, contribuye a enfrentar la trata.

Otras normas a señalar son las Leyes N° 27055 y N° 27115, que introducen modificaciones al CNA, así como al Código Penal y al Código Procesal Penal a fin de proteger y evitar que las víctimas de violencia sexual puedan sufrir una re-victimización durante la actuación probatoria del proceso judicial.

### **Abandono**

Desde el punto de vista legal, y según lo señalado en el Artículo 248° del CNA aprobado mediante Ley N° 27337, hay diversas situaciones en las cuales una niña, niño o adolescente puede ser declarado en estado de abandono. Entre ellas, son de destacar, que sea expósito, ser objeto de maltrato por quienes están obligados a protegerlo, ser explotado y utilizado en actividades contrarias a la Ley, entre otras causales. La Ley establece que «la falta o carencia de recursos materiales en ningún caso da lugar a la declaración de abandono».

El CNA, modificado por la Ley N° 28330 de abril de 2004, obliga: a «los responsables de los establecimientos de asistencia social y/o de salud, públicos o privados, a informar» al órgano competente de las investigaciones tutelares en un plazo de 72 horas (Artículo 244° modificado); al MIMP, a abrir investigación tutelar, informando al Ministerio Público, hacer las diligencias necesarias para identificar a la niña, niño o adolescente (Artículos 245° y 246°) y a sus padres o tutores (Artículo 247°).

Finalmente, hay que destacar que en los casos de abandono, la niña, niño o adolescente ve vulnerado una serie de derechos: integridad física y psicológica, salud, etc.; siendo necesario trabajar para la restitución de los mismos.

### **2.3.2. Sobre el llamado «trabajo infantil» y la explotación económica**

La participación de niñas, niños y adolescentes en actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios para la generación de ingresos tiene diversas aristas, entre ellas la referida a qué se entiende por «trabajo infantil». Asimismo, sobre esta temática hay diversas normas legales e internacionales, además de prácticas y valoraciones culturales no siempre concordantes entre sí.

### **Una aproximación al término «trabajo infantil»**

El término «trabajo infantil» tiene diversos sentidos, según los actores y los contextos en los cuales se usa. Sentidos que pueden llegar a ser incluso contradictorios entre sí, por lo que es importante estar alertas a los mismos.

En el lenguaje corriente, el término es usado como un «genérico» para referirse a la participación de niñas, niños y adolescentes de cualquier edad en actividades orientadas a la producción de bienes o en la prestación de servicios para el beneficio de terceros o para colaborar o suplir a sus padres o tutores en esas mismas tareas (por ejemplo, como «trabajador familiar no remunerado»). Por extensión se usa también cuando una niña, niño o adolescente, pero generalmente la niña, se hace cargo de tareas «domésticas» liberando tiempo de adultos para actividades «económicas».

Por su parte, en el marco de los Convenios de la OIT, el término es usado en un sentido más acotado. Se califica como «trabajo infantil» a toda actividad que realicen las niñas, niños o adolescentes cuyas edades estén por debajo de la edad mínima permitida para el desarrollo de dicha actividad. La ambigüedad se acentúa cuando al término «trabajo infantil» se le precisa calificándolo como «peores formas de trabajo infantil», como ocurre con el Convenio 182 de OIT. Bajo esta denominación se incluyen actividades como: la venta y trata de niños, el reclutamiento para utilizar a las niñas, niños y adolescentes en conflictos armados, para la prostitución, la producción de pornografía, la producción y comercialización de drogas y otras actividades ilegales dentro de las que se podría incluir el sicariato, como es puesto en evidencia por los medios de comunicación. Todas estas actividades ilícitas y que tienen poco que ver con la noción de «trabajo» en un sentido contemporáneo.

Bajo el calificativo de «peores formas de trabajo infantil» se incluye también el «trabajo peligroso», el cual comprende diversas actividades especificadas por ley que, en sí mismas, son legales para otros segmentos de la población, no así para las niñas, niños y adolescentes.

Enfrentados a esta diversidad de situaciones y a las ambigüedades de algunos términos, Rodríguez y Vargas (2008) propusieron incluir la categoría de «trabajo por abolir» la que buscaron esquematizar y representar con el siguiente gráfico, donde todas las áreas sombreadas corresponden a tipos de actividades que deberían ser prohibidas o abolidas para niñas, niños y adolescentes; la intensidad del color marca la gravedad del tipo de actividad.





Cuadro N° 1.7

Principales conceptos en las normas de la OIT que sustentan la definición del «Trabajo por abolir»				
EDAD	14 - 17 años			
	12 - 13 años			
	5 - 11 años			
		Trabajo ligero	Trabajo no peligroso	Trabajo peligroso
		Trabajo infantil no peligroso		Peores formas de trabajo infantil
<p>■ Trabajos por abolir (La intensidad del color marca la gravedad del tipo de actividad).</p>				
Fuente: Rodríguez y Vargas (2008).				

**Revisión del marco legal sobre «trabajo infantil»**

En el caso de la CDN, destacan los Artículos 19°, 26°, 32°, 34°, 36° y 39°. En estos artículos, se establece la protección de las niñas, niños y adolescentes frente a cualquier forma de explotación, entre las cuales se incluyen la económica, la explotación sexual, el trabajo peligroso. Se señala el derecho a la educación, a la seguridad social; así, por ejemplo, en el Artículo 32°, numeral 2, se establece en particular que los Estados Partes «a) fijarán una edad o edades mínimas para trabajar; b) dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo; c) estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente Artículo».

El CNA tiene múltiples artículos asociados a la participación de niños y adolescentes en el mundo del trabajo. Así, por ejemplo, el Artículo 22° establece que el derecho a trabajar del adolescente se encuentra protegido por la ley a efectos de que no sea explotado y que las condiciones en las cuales se realice la actividad no impliquen un riesgo para su salud, educación o desarrollo. Debemos considerar también que el Artículo 40° del CNA señala que «[...] los niños y los adolescentes que trabajan participarán en programas dirigidos a asegurar su proceso educativo y su desarrollo físico y psicológico», y los Artículos 48° al 68° del mismo cuerpo legal, se ocupan del régimen del adolescente trabajador.

El CNA ampara a las y los adolescentes que trabajan en condición de dependientes o independientes y a los que realizan trabajo doméstico o familiar no remunerado (Artículo 48°), establece la necesidad de autorización de los padres para trabajar (Artículo 50°), salvo en el caso de trabajo familiar no remunerado. La norma establece las responsabilidades de los sectores en la protección del adolescente que trabaja, en especial el rol de los Gobiernos

locales para llevar un registro de los mismos y la protección en términos de las condiciones en las cuales laboran.

En el año 2001, mediante la Ley N° 27571, el Estado peruano dio cumplimiento expreso a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre la edad mínima de admisión al empleo. Así, se establecieron edades mínimas: para autorizar el trabajo para labores agrícolas no industriales (15 años), industriales, comerciales o mineras (16 años), pesca industrial (17 años) y para las demás actividades (14 años). Aunque este mismo Artículo, «por excepción», autoriza el trabajo a partir de los 12 años, «siempre que las labores a realizar permitan su participación en programas de formación u orientación profesional».

No está demás señalar que hay diversas disposiciones en el Código Civil o en el Código Penal que son concurrentes o complementarias como con las normas contenidas en el CNA, así como normas sectoriales. Entre estas últimas está la Ley General de Educación (Ley N° 28044) y el DS N° 015-2004-ED, que establecen la Educación Básica Alternativa para responder a las necesidades de diversos grupos de personas, como las niñas, niños y adolescentes que trabajan y estudian.

Otras disposiciones vigentes van en la perspectiva de erradicar el trabajo infantil como, por ejemplo, lo que se establece en el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. Este Plan define sus objetivos, en el marco del Convenio N° 138 de OIT –relativo a la edad mínima de admisión al empleo (12, 14, 15, 16 o 17 años según el tipo de trabajo)–, y del Convenio N° 182 de OIT sobre la prohibición de las llamadas «peores formas de trabajo infantil», la mayoría de las cuales son tipificadas como delitos en el ordenamiento legal peruano. En tiempos recientes se han reforzado las normas penales para sancionar a sus promotores.<sup>32</sup>

<sup>32</sup>. Como se puede ver en la Ley N° 28950, Ley contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, de enero de 2007.

### 2.3.3. Sobre el *bullying*: un nombre nuevo para un problema viejo

El incremento o mayor visibilidad mediática de casos de violencia, hostigamiento, intimidación u otros actos equivalentes entre estudiantes, motivó la promulgación de La Ley N° 29719, ley que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas (25 de junio de 2011), la cual está reglamentada mediante DS N° 010-2012-ED, del 03 de junio de 2012.

La norma establece «los mecanismos para diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar» dichos actos de violencia, busca definir las responsabilidades y regular el rol de los diferentes actores involucrados en dichas situaciones.

El modelo de intervención propuesto es de corte preventivo y correctivo antes que represivo. Incluye la declaración de «necesidad» de designar en las instituciones educativas a un profesional especializado para apoyar en la resolución del problema, de preferencia una psicóloga o un psicólogo.

Compromete al Consejo Educativo Institucional, la dirección de la escuela, los padres de familia de las víctimas, así como a los padres de familia o apoderados de los estudiantes agresores. Se involucra también a la Defensoría del Pueblo, y al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), para el caso de instituciones privadas.

La norma reglamentaria precisa los conceptos de la ley, a la par que recoge principios y derechos establecidos en la CDN y otras disposiciones para garantizar la necesaria reserva, confidencialidad y derechos a la privacidad, protección integral a la víctima como de las otras niñas, niños o adolescentes comprometidos en los actos de violencia.

Se han definido mejor las orientaciones para la convivencia y las responsabilidades del Ministerio de Educación en las regiones y de los Gobiernos regionales, y se apela a su vez a las DEMUNA o instituciones similares de la comunidad, señalando textualmente que «En aquellos lugares donde no existiesen estos servicios se recurrirá a todas aquellas instituciones públicas y/o privadas que brinden las prestaciones necesarias que salvaguarden el bienestar de las y los estudiantes».

**Se han definido mejor las orientaciones y las responsabilidades del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales, y se apela a su vez a las DEMUNA**

De acuerdo a la información disponible, este reglamento ha sido trabajado de una manera amplia con otras instituciones.<sup>33</sup>

### 2.3.4. Adolescentes infractores y justicia penal juvenil

En estas materias todavía los operadores de justicia mantienen una lógica de intervención derivada de la Doctrina de la Situación Irregular y no de la Doctrina de la Protección Integral. Es decir, prima una visión de las niñas, niños

y adolescentes como objeto de tutela —en la que subyace una cultura del temor—, antes que una visión como sujeto de derechos.

Esta visión está también presente en diversos estamentos de la sociedad y ha sido incentivada por diversos sectores que han promovido en los últimos años la imagen de adolescentes como una amenaza para la seguridad de un mundo adulto.

En esa línea destacan el levantamiento de figuras como las de «las barras bravas» así como las de «pandillaje» y de «pandillaje pernicioso», también la imagen de adolescentes acusados de participar como «sicarios» en actos de violencia, escondiendo o minimizando el rol que tienen adultos y en especial las organizaciones criminales en la inducción de tales conductas, como ocurre también con el reclutamiento de adolescentes para el tráfico de drogas o el terrorismo.

Respecto a la participación de menores de 18 años en barras bravas está el Artículo 7° de la Ley N° 26830 de 1997. Diez años más tarde, tenemos el DL N° 990 que en julio de 2007 introduce diversas modificaciones al CNA en lo referido al pandillaje pernicioso.

Con posterioridad a ello, se han seguido generado iniciativas legislativas, algunas aprobadas, como las normas sobre pandillaje, y otras que están en debate en el Congreso de la República.

A contra corriente del discurso mediático, el Pleno del Congreso aprobó un importante dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos que fue remitido, con fecha 25 de julio 2013, a la Presidencia de la República para su promulgación. La norma incluye diversas modificaciones al Código Penal, al Código Procesal Penal, al Código de Ejecución Penal, al Código de los Niños y Adolescentes y crea

33. Observatorio sobre la violencia y la convivencia en la escuela. <http://www.observatorioperu.com/2012/enero/APRUEBAN%20REGLAMENTO%20DE%20LA%20LEY%2029719.pdf>.

registros y protocolos con la finalidad de combatir la inseguridad ciudadana. Ente otros, la norma aprobada considera como agravantes, en la comisión de diversos delitos por parte de adultos, el uso de niñas, niños o adolescentes; esto implica que las niñas, niños o adolescentes involucrados en este tipo de delitos sean considerados como víctimas. En otro articulado, la norma en cuestión modifica el Artículo 239° del CNA, ampliando el plazo de la vigencia de las medidas socioeducativas más allá de los 21 años, que es el límite vigente. La norma también modifica el Artículo 173° del Código Civil en concordancia con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en el fallo respecto al Expediente 0008-2012-PI/TC.

En la revisión de las propuestas normativas en debate es posible observar dos tendencias o énfasis distintos. De un lado, las que apuntan a rebajar la edad de inimputabilidad penal y, en general, a endurecer el tratamiento hacia los adolescentes infractores, poniendo por delante la lógica de la sanción y castigo. De otro, están las propuestas que apuntan a medidas socioeducativas en las que se les reconoce a las niñas, niños y adolescentes la condición de víctimas antes que la de victimarios y, en consecuencia, se propone la aplicación de estrategias de restitución de derechos; propuestas en las que subyace el reconocimiento de la condición de abandono que en su momento sufrieron estas niñas, niños y adolescentes.

En línea con esto último, en esta materia de justicia penal juvenil se han hecho algunos avances que tienen como base las observaciones planteadas en las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado Peruano, y que parten del criterio que la privación de libertad debe reservarse sólo a casos extremos. A ello se suma la conciencia de la necesidad de avanzar en el camino de contar con un mayor nivel de la especialización en la administración de justicia para ellas y ellos.

También se han ido estableciendo medidas de respuesta ante las infracciones, que están más en la línea de «[...] medidas socioeducativas, orientadas a que las personas menores de edad puedan superar aquellas carencias que determinaron su conducta, contribuyendo a que logren una vida presente y futura de respeto a la ley, pero siempre en el marco del respeto de sus derechos fundamentales».<sup>34</sup>

**Con respecto al Dictamen de la Comisión de Justicia, el texto contiene un conjunto de medidas que implican un retroceso respecto de las propuestas contenidas en el Proyecto.**

A pesar del camino avanzado, no es suficiente, en el sentido que no se ha cubierto a nivel nacional el personal que se requiere, ni se ha brindado al personal involucrado en el tema, la capacitación o sensibilidad suficiente para encaminar las soluciones de este problema. No se han generado las condiciones materiales en los Centros Juveniles para el adecuado desarrollo de medidas socioeducativas.

Por su parte, la implementación de los avances en la legislación y estrategias de atención se ha topado con los costos que esta tiene, los mismos que no han sido previstos en los presupuestos sectoriales, siendo poco lo que se puede hacer con los recursos disponibles. Además, y a diferencia de los otros sectores comentados, no se ha tenido un programa presupuestal con los recursos suficientes para desencadenar el proceso en un grado significativo.

#### **2.4. Los debates en curso sobre los derechos de la niñez y adolescencia**

En el año 2006, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado peruano la revisión y adecuación de las normas del Código. En mérito a ello, y a otras iniciativas, en diciembre de ese año se instaló la Comisión Revisora del Código, presidida por el congresista Juan Carlos Eguren, Comisión que fue apoyada por un equipo multidisciplinario y por diversas instancias de la sociedad. A mediados del 2011, al término del período congresal (2006-2011) el trabajo de la Comisión no concluyó con un Nuevo Código aprobado.

Al instalarse el nuevo Congreso, correspondiente al período de Gobierno del Presidente Ollanta Humala (2011-2016), el congresista Eguren presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 495/2011-CR, el cual recogía lo trabajado por la Comisión que presidió en el período anterior. Este

proyecto fue transferido a las Comisión de Justicia y Derechos Humanos y a la Comisión de la Mujer para su revisión y emisión de un dictamen sobre el mismo y sobre otros proyectos de ley relacionados.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos tiene aprobado un Dictamen respecto al Proyecto de Ley

<sup>34</sup>. Defensoría del Pueblo. Las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado peruano: un balance de su cumplimiento. Primera edición. Lima: Perú, octubre de 2011.



N° 495/2011-CR y la Comisión de la Mujer aún no ha alcanzado un dictamen de mayoría sobre la materia.

Con respecto al Dictamen de la Comisión de Justicia, el texto contiene un conjunto de medidas que implican un retroceso respecto de las propuestas contenidas en el Proyecto 495/2011-CR; retrocede también en varios puntos, respecto al Código vigente.

Recogiendo lo señalado por la Defensoría del Pueblo y por Colectivo Interinstitucional Todos con la Infancia, Vota por la Niñez ¡Ahora!<sup>35</sup> podemos señalar que:

- El dictamen no emplea el lenguaje inclusivo y, por ende, no permite visibilizar la problemática de las niñas como sí se contemplaba en el Proyecto de Ley N° 495/2011-CR, que recogía el consenso alcanzado en la Comisión Especial Revisora del Código. Esta omisión desconoce sus particularidades propias y las condiciones desiguales que afrontan tanto por su género como por su edad. Incumple con una Ley expresa sobre el uso de lenguaje inclusivo.
- El dictamen **incorpora la supervisión y/o autorización de los padres/madres** para el ejercicio de los derechos de acceso a la información, libertad de expresión, libertad de opinión, reunión y asociación de niñas, niños y adolescentes. Condicionar el ejercicio

de estos derechos a la supervisión y/o autorización paterna/materna constituye un obstáculo para la consolidación de la participación que resulta fundamental para el bienestar y desarrollo integral de las/los adolescentes, en tanto pone de manifiesto sus capacidades en diversos espacios.

- Si bien el Artículo 5° del texto propuesto por el dictamen «prohíbe todo tipo de violencia física y psicológica, tortura u otras formas de trato degradante», **este enunciado no hace referencia expresa a la prohibición de la violencia sexual contra la niñez y adolescencia**, a pesar que otros Artículos del mismo texto (22°, 50°, 187°) sí se refieren puntualmente a este tipo de violencia. Esta omisión no permite visibilizar la violencia sexual como una de las formas más graves de violencia que enfrentan las niñas, niños y adolescentes debido a su especial situación de vulnerabilidad. La norma mantiene la figura de «corrección moderada» vigente que legitima el uso del castigo físico y humillante.
- El Artículo 27° del dictamen desconoce el derecho a la salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes mayores de 14 años pues otorga responsabilidad a padres/madres para decidir respecto a la información y educación de sus hijos o hijas adolescentes.

<sup>35</sup> Todos con la Infancia, Vota por la Niñez ¡Ahora! (2012). Observaciones al Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos sobre el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes. Lima.



### 3. El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia

Este capítulo muestra el proceso reciente de gestación y desarrollo de una política pública orientada a cerrar las brechas entre los derechos y la situación de las niñas, niños y adolescentes, en el que actores estatales y de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de niñas, niños y adolescentes, han venido interactuado y cuyos resultados se expresan en los Programas Presupuestales a Favor de la Infancia y en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021.

En la línea del empoderamiento de las niñas, niños y adolescentes y, más en general, de un empoderamiento ciudadano en torno de la agenda por la infancia, es importante recoger los hitos del proceso de incidencia y concertación que permitieron llegar al PNAIA 2012-2021. Este es el primero de lo que puede ser una nueva generación de planes porque se ubica claramente en un enfoque de derechos y aplica una lógica de gestión por resultados que enlaza «metas financieras» con «metas físicas» donde cada una de las metas está vinculada a los derechos que se quiere garantizar mediante la acción pública. Esto facilita el seguimiento o vigilancia de la gestión pública (Arnillas 2010).

#### 3.1. Antecedentes

El primer Plan por la Infancia tuvo como horizonte temporal los años 1992 a 1995. El segundo, aunque tuvo como marco temporal el periodo 1996 a 2000, fue aprobado en mayo de 1997, coincidiendo su implementación con una fase de crisis económica y de inestabilidad política creciente. El tercer Plan, y quizás el primero que puede llamarse como tal, fue aprobado en el marco de la Ley N° 27337, Ley que aprueba el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes, mediante Decreto Supremo N°003-2002-PROMUDEH, y fue elevado a rango de ley por el Congreso de la República mediante Ley N° 28487, aprobada en marzo y publicada en abril de 2005. Con base en ese plan se impulsaron planes regionales y locales de acción por la infancia.

Los objetivos centrales del PNAIA 2002-2010 fueron:

- Asegurar la vida sana para las niñas y niños de 0 a 5 años.
- Educación básica de calidad para la población de 6 a 11 años.
- Crear espacios de participación para las niñas y los adolescentes.



- Definir un sistema de protección de los derechos de niñas niños y adolescentes.

Es de señalar que dicho Plan Nacional y los planes regionales ya referidos, se formularon en un contexto marcado por la apertura democrática, la descentralización, la instalación de instancias de diálogo y concertación como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), y por el impulso que esta instancia le dio a la formulación de planes concertados de desarrollo de base territorial, ya sea a nivel departamental como local, y el proceso del Foro del Acuerdo Nacional y la formulación de las Políticas de Estado para el Perú del 2021.

Correspondió también a una fase de alto grado de activismo de la sociedad civil; al impulso a diversas campañas por los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el desarrollo de diversos estudios sobre las brechas en la garantía de sus derechos y las causas que las explican.

Cuadro N° 1.8

Planes de Acción por la Infancia de nivel regional y distrital	
Departamento	Plan
Amazonas	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2006-2015
Áncash	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2008-2015
Apurímac	Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2006-2010
Arequipa	Plan Regional por la Primera Infancia 2006-2010
Ayacucho	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2010-2015
Cajamarca	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2004-2010
Callao	Plan Regional por la Niñez y la Adolescencia 2008-2011
Cusco	Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2006-2012
Huancavelica	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2010-2015
	Plan Regional por la Primera Infancia 2012-2017
Huánuco	Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2006-2016
Ica	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2006-2011
Junín	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2006-2015
Lambayeque	Plan Regional de Acción por la Niñez y Adolescencia 2006-2015
Madre de Dios	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2006-2015
Moquegua	Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2004-2010
Pasco	Plan Regional de Acción por la Infancia, Niñez y Adolescencia 2011-2015
Piura	Plan Regional por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2009-2015
Puno	Plan Concertado Regional por la Infancia 2005-2010
San Martín	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2009-2015
Tacna	Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2006-2016
Tumbes	Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2009-2015
Ucayali	Plan Regional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2006-2010
<b>Distrito</b>	
Villa El Salvador	Plan Distrital Concertado de Acción por la Infancia y Adolescencia 2007 – 2021

Fuente: MIMP. <http://www.mimdes.gob.pe/>

Todo ello llevó a destacar la responsabilidad del Estado, dados los magros recursos asignados para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes y por su alta ineficacia e ineficiencias en el uso de los mismos.

En su proceso de implementación, el PNAIA 2002-2010 se enfrentó a diversas restricciones presupuestales y a otras limitaciones que no permitieron hacer del Plan una herramienta fuerte para la gestión.

#### **La estrategia de incidencia y la campaña «En el Presupuesto Público, las Niñas y los Niños primero»**

El eje de la campaña «En el Presupuesto Público, las Niñas y los Niños Primero» fue trabajar una propuesta concertada que llevara a enfrentar un problema recurrente en los diversos Planes, como el PNAIA: el desencuentro entre los planes y la gestión real del Estado ya que esta última suele guiarse por el presupuesto antes que por el Plan.

El foco era acortar la distancia entre planes y presupuesto, entre consenso técnico y político sobre qué hacer para avanzar en una intervención real del Estado orientada a disminuir las dramáticas cifras de la situación de las niñas, niños y adolescentes, y lo difícil que hasta la fecha había sido lograr esta concertación.

El eje principal de esta campaña fue promover la asignación de mayores recursos en el presupuesto público para garantizar las actividades a favor de la infancia, de la mano con el uso de clasificadores de gasto y normas de transparencia fiscal, que permitan hacer un seguimiento a la asignación de recursos y a la ejecución del gasto.

Esta campaña se llevó a cabo en el período 2005-2007, fue organizada por la Asociación Nacional de Centros (ANC) y la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES), con el patrocinio de Save The Children. Se convocó a diversas organizaciones del Movimiento Global por la Infancia con presencia en el Perú

y a las instituciones del Estado y de la sociedad civil que integraban la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Foro del Acuerdo Nacional, varias de las cuales se sumaron a la misma.

En el marco de la MCLCP se propuso un acuerdo político amplio sobre un conjunto de actividades prioritarias a favor de la infancia, y establecer un mecanismo de asignación de recursos orientado y enfocado a estas actividades, utilizando clasificadores de gasto específicos en el Presupuesto General de la República, a fin de poder asignar recursos y darle seguimiento diferenciado al uso de los mismos por parte de las diversas entidades involucradas (pliegos y unidades ejecutoras de diversos niveles de gobierno).

Estas medidas fueron aprobadas durante el segundo semestre de 2005 por el Comité Ejecutivo Nacional de la MCLCP, llevadas al Foro del Acuerdo Nacional y aprobadas también en esta instancia. La iniciativa dio lugar a la aprobación del Compromiso para la Mejora de la Calidad del Gasto con una Visión de Largo Plazo. El Acuerdo se adoptó en la sesión del 11 de Noviembre de 2005 y establece como actividades prioritarias: «registro de identidad, controles prenatales, parto seguro, control de crecimiento y desarrollo para menores de dos años y reforzamiento nutricional, capacitación nutricional y sanitaria de las madres, inmunizaciones, atenciones de infecciones respiratorias agudas y de enfermedades diarreicas agudas, vigilancia de la calidad del agua, acceso a centros escolares seguros y con servicios básicos, asistencia de alumnos y docentes, acceso efectivo a materiales educativos y mejora de los procesos de enseñanza aprendizajes».

También se acordó «Promover en el ejercicio fiscal 2006 la búsqueda de una mayor eficacia, eficiencia y equidad en el gasto público por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos regionales y locales». Para ello, se aprobaron tres medidas:

- «Se protegerán los recursos presupuestales asignados a las poblaciones y actividades priorizadas.
- Las ampliaciones presupuestales se destinarán, en primer lugar, a estas poblaciones y actividades en una proporción no menor al 50% de los mismos hasta cerrar los déficits de niveles de atención existentes al menor plazo posible.

- Definir códigos únicos de actividad en el clasificador funcional programático, de uso obligatorio por las instituciones que ejecuten acciones vinculadas en los niveles nacional, regional y local».

Con base en dichos acuerdos, se presentó a la Comisión de Presupuesto una propuesta normativa y se logró su aprobación en el Congreso dentro de la Ley N° 28653, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006<sup>36</sup> y en algunas disposiciones específicas de la Ley N° 28652, Ley de Presupuesto para el Año Fiscal 2006.

Durante el 2006 fue poco lo que se avanzó, solo se definieron algunos clasificadores de gastos para algunas actividades, básicamente en salud, y no se asignaron recursos adicionales para el financiamiento de las actividades a favor de la infancia, a pesar de los mayores ingresos fiscales disponibles, lo que implica un incumplimiento del Artículo 4° de la CDN.

Durante el segundo semestre de 2006, el entrante Gobierno del Presidente Alan García, no consideró las reformas antes introducidas en los nuevos Proyectos de Ley de Equilibrio y de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2007 que remitió al Congreso. Ante esta situación, y en el marco de una nueva fase de la Campaña a favor de la prioridad de la infancia en el gasto Público, se propuso que la MCLCP y el Foro del Acuerdo Nacional se ratifiquen en sus acuerdos de 2006 por la calidad del gasto a favor de la infancia, lo que se logró y con lo cual se hicieron las acciones de incidencia frente a la Comisión de Presupuesto, en una iniciativa conjunta con la PCM.<sup>37</sup>

Con base en esta nueva iniciativa, se logró modificar tanto el Proyecto de Ley de Equilibrio para el 2007 como la Ley de Presupuesto para el 2007, incluyendo en la primera Ley, la referencia a las actividades prioritarias a favor de la infancia; y en la segunda Ley, la programación presupuestaria estratégica y la gestión por resultados, y la aplicación de clasificadores de gasto para asociar metas físicas con metas financieras.<sup>38</sup>

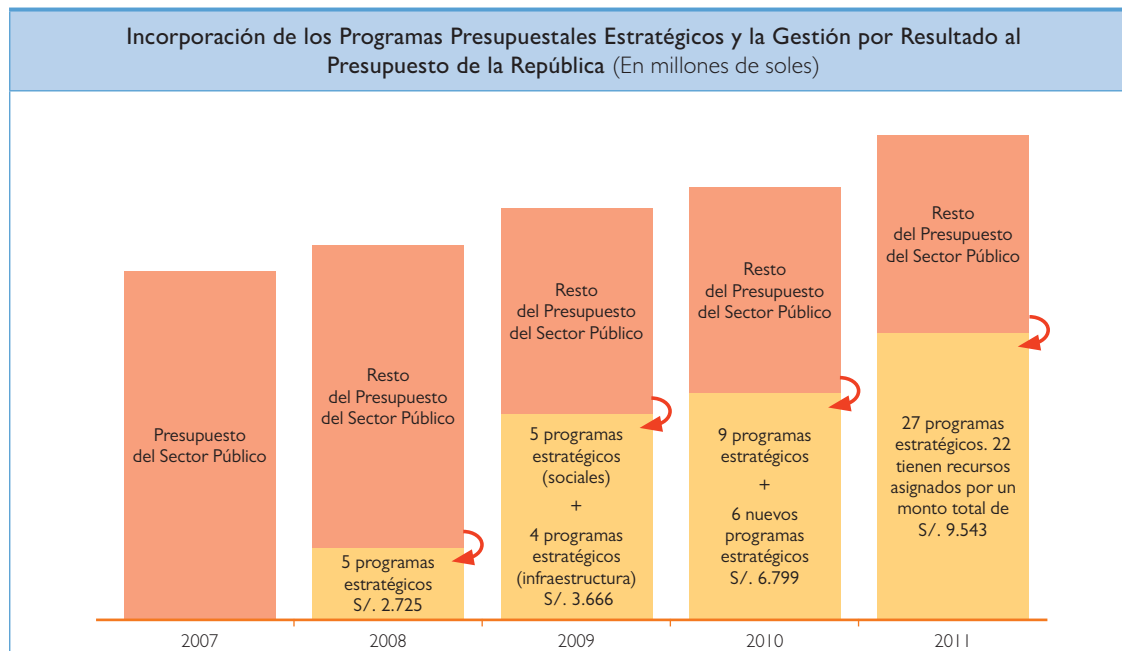
Con estas medidas se da un paso adelante en el proceso de cambio en la metodología presupuestaria. La Ley dispuso que se inicie el proceso tomando en cuenta las actividades a favor de la niñez y adolescencia.

36. La Novena disposición complementaria y final, recoge las actividades prioritarias, pero estableció en solo 30% los recursos a destinar al cierre de brechas y no el 50% adoptado como acuerdo por el Foro del Acuerdo Nacional.

37. El tema fue visto y aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional de la MCLCP en su sesión del 8 de noviembre de 2006.

38. Ver al respecto la Ley N° 28927, Ley de Presupuesto para el año fiscal 2007, en especial el capítulo IV donde se señala de forma expresa que se priorizará la implementación de la mejora de calidad de gasto y la gestión por resultados, para las actividades prioritarias a favor de la infancia. Ver también la Ley N° 28929, Ley de Equilibrio Financiero para el año fiscal 2007, en especial la octava disposición complementaria y final.

Cuadro N° 1.9



En el presupuesto del año fiscal 2008 se asignó recursos por S/. 2.725 millones para el logro de metas de los primeros Programas Presupuestales Estratégicos (PPE): el Programa Articulado Nutricional (PAN) para hacer frente a los problemas de desnutrición crónica y anemia, el Programa de Salud Materno Neonatal (SMN) para enfrentar las altas tasas de mortalidad materna y neonatal vigentes en el país, el programa de Logros de Aprendizaje (PELA Ciclo II) para subsanar un problema a voces, el de la ineficacia de la acción pública en los servicios educativos. A ellos se añadió el Programa de Acceso a la Identidad y el Programa de Acceso a Oportunidades de Mercado y Servicios Universales (Caminos rurales). A partir de entonces, se han ido incorporando nuevos programas presupuestales.

Desde la aprobación de las actividades prioritarias y la puesta en marcha de los Programas Presupuestales Estratégicos, diversos actores del sector público y de la sociedad civil han desarrollado acciones e iniciativas a fin de establecer metas a ser alcanzadas por el Estado y la sociedad como resultado de la acción conjunta.

Así, por ejemplo, en el 2006 y en el marco de la campaña electoral para el periodo de gestión gubernamental 2006-2011, se suscribió, por parte de todos los candidatos presidenciales, el compromiso de bajar la tasa de desnutrición crónica, promovido por la Iniciativa Contra la Desnutrición Infantil (IDI). Con base en ello, se incluyó una meta expresa en los sucesivos Marcos Macroeconómicos Multianuales de los años 2008 en adelante, para reducir el impacto de este problema del 25% a 16%, según el método de NCHS, 4 puntos

porcentuales más que lo originalmente pactado en el acuerdo de 2006.

Las metas de reducción de la desnutrición crónica y la anemia se encuentran recogidas en el Programa Articulado Nutricional. En la misma línea, los otros programas presupuestales cuentan con sus respectivas metas nacionales. Sin embargo, las gestiones regionales correspondientes al periodo 2007-2010 no se consideraron ni reconocidas ni identificadas con esas metas nacionales, lo que dificultaba la coordinación de los dos niveles de Gobierno, nacional y regionales, para avanzar en el logro de las mismas.

Un elemento de contrapeso a este desencuentro fue la aprobación por parte del Gobierno nacional de la Estrategia Nacional Crecer y el impulso que dieron diversas organizaciones a la formulación de planes regionales a favor de la infancia, así como a versiones regionales de la citada estrategia Crecer. De manera paralela y complementaria, se desarrollaron acciones de incidencia para incorporar el enfoque de resultados en los procesos de presupuesto participativo y para generalizar el uso de los programas presupuestales por parte de los Gobiernos regionales y el propio Gobierno nacional, estableciendo metas de producto, resultados intermedios y finales para los diversos operadores públicos. La MCLCP fue un espacio y un actor clave en ello.

#### **Movilización ciudadana y Acuerdos de Gobernabilidad**

Entre las iniciativas llevadas a cabo para fortalecer el proceso de garantizar la asignación de fondos presupuestales para la niñez y adolescencia y de contar con



el compromiso de las autoridades políticas de todos los niveles de gobierno, cabe mencionar las siguientes:

El año 2009 se lanzó la campaña denominada «Se Busca un Millón de Amigos [para las niñas y niños]» con la finalidad de contar con respaldo ciudadano para incidir en mejorar la asignación de recursos públicos para la lucha contra la violencia que sufre la niñez y la infancia. Esta campaña, en solo tres meses, logró su meta de un millón de firmas.

A partir de las experiencias antes comentadas, durante el proceso electoral del 2010 para la elección de autoridades regionales, los colectivos y organizaciones de sociedad civil, instituciones de la cooperación y del propio sector público, sumaron fuerzas para promover que las y los candidatos suscribieran Acuerdos de Gobernabilidad Regional en las diversas regiones del país. Destacan en este esfuerzo el colectivo interinstitucional denominado Todos con la Infancia. Vota por la Niñez ¡Ahora! y la propia MCLCP.

Gracias a estas campañas, veinticinco de las veintiséis regiones del país suscribieron Acuerdos de Gobernabilidad con agendas a favor de la infancia basadas en los programas presupuestales estratégicos, en materias tales como: reducción de la desnutrición, de la anemia, de cobertura de servicios claves, entre otros; solo uno de ellos no

incluyó metas concretas. Hoy, 23 autoridades regionales en ejercicio son signatarias de dichos Acuerdos.

Con base en los Acuerdos de Gobernabilidad antes mencionados, las organizaciones integrantes del colectivo «Todos con la infancia. Vota por la Niñez ¡Ahora!», promovieron la suscripción de compromisos por parte de los candidatos a las elecciones nacionales de 2011.

Así se formuló la «Agenda Nacional y Descentralizada por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia» y con ella se formularon también la «Agenda para el Desarrollo Integral de las Poblaciones Rurales y la Lucha contra la Pobreza» y la «Agenda Macroeconómica para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad».<sup>39</sup>

A través de la MCLCP, las propuestas fueron presentadas a los partidos y alianzas electorales y se recogieron sus aportes. Finalmente, las «Agendas» fueron suscritas por 12 de las 13 agrupaciones que se presentaron al proceso electoral nacional de 2011.

Es de destacar que el Gobierno nacional y los Gobiernos regionales han venido asignando desde 2008, recursos para financiar las actividades necesarias para alcanzar los resultados contemplados en los programas presupuestales.<sup>40</sup>

Cuadro N° 1.10

#### Todos con la infancia. Vota por la Niñez ¡Ahora!

Agrupación a las siguientes instituciones y redes:

Acción por los Niños – ADRA PERÚ – Aldeas Infantiles SOS – Campaña Peruana por el Derecho a la Educación – Colectivo Interinstitucional por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes – Colectivo Adiós al Castigo – CESIP – CARE Perú – CONADENNA – Consejo Nacional de Educación – Cooperación Internacional (COOPI) – Coordinadora Nacional de Derechos Humanos – Educa – Foro Educativo – Foro Salud – Fundación ANAR – GIN – Grupo Impulsor Anemia No – Iniciativa contra la Desnutrición Infantil – IFEJANT – INFANT – Iniciativa Inversión por la Infancia – Instituto de Investigación Nutricional – Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza – Municipios Escolares – MNNATSOP – Plan Internacional – PRISMA – Proyecto Niños del Milenio – Proyecto Tejiendo Redes REDNNA – Red Nacional de Educación de la Niña Rural – Save the Children – Tarea – GEAR – UNICEF – World Vision Perú. Además de instituciones públicas y organizaciones de niños, niñas y adolescentes.

Cuadro N° 1.11

#### Iniciativa contra la Desnutrición Infantil (IDI)

Agrupación a las siguientes instituciones y redes:

Acción Contra el Hambre – ADRA Perú – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Perú) – Asociación Benéfica PRISMA – CARE Perú – Cáritas del Perú – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) – Future Generations – Instituto de Investigación Nutricional – Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) – Management Sciences for Health (MSH/Perú) – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) – Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud – Plan Internacional, Perú – Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA) – World Vision Perú (WV).

Fuente: IDI <<http://www.iniciativacontradesnutricion.org.pe/entidades-que-participan/>>

39. Las Agendas fueron publicadas el 14 de abril de 2011, en un suplemento contratado en el Diario El Comercio. Ver [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_01527.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01527.pdf) Ver también <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias.php?action=mostrar&id=1308>

40. Una revisión de la asignación y ejecución del gasto para el año 2012 puede revisarse en el capítulo 3.3 de esta Sección. La evolución de los principales indicadores, puede revisarse en la Segunda Sección de este libro «La situación de la niñez y adolescencia».

Cuadro N° 1.12

Principales Campañas e iniciativas a favor de la Infancia 2002-2012	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de Acuerdos políticos o Acuerdos de Gobernabilidad a favor de la infancia. En especial en los años: 2002, 2005, 2006, 2007, 2010, 2011.</li> <li>• Campaña por el Derecho al Nombre (2003)</li> <li>• Campaña «En el Presupuesto público las niñas y los niños primero» (2005)</li> <li>• Campaña «En el Presupuesto público las niñas y los niños primero... y en el presupuesto participativo también» (2006)</li> <li>• Campaña Vota por la Niñez (2006)</li> <li>• Desarrollo de los programas presupuestales estratégicos a favor de la infancia con metas comunes y roles específicos por actor y nivel para el logro de resultados deseables (2007/2008)</li> <li>• Seguimiento concertado a las acciones y ampliación progresiva de recursos a favor de la infancia vía los presupuestos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• públicos, sea en los procesos participativos y en los programas presupuestales, en especial desde 2007 en adelante.</li> <li>• Definición de propuestas de metas por regiones para programas principales: Salud Materno Neonatal, Programa Articulado Nutricional, Acceso a la identidad, Logros de Aprendizaje. (2007/2008)</li> <li>• Campaña «Se busca Millón de Amigos» protección contra la violencia (2009).</li> <li>• Desarrollo de propuestas de nuevos programas presupuestales (contra la violencia familiar y sexual y otros) (2009)</li> <li>• Campaña Vota por la Niñez. Acuerdos de Gobernabilidad. Suscripción de 25 acuerdos regionales de gobernabilidad. 23 autoridades electas suscribieron esos acuerdos (2010).</li> <li>• Suscripción de la Agenda Nacional y Descentralizada por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia</li> </ul>

### 3.2. El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021

Como sus predecesores, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 (PNAIA 2012-2021) aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP, recoge el enfoque de derechos, el enfoque de ciclo de vida, entre otros elementos. A diferencia de los Planes anteriores, se desarrolló en un entorno que ha permitido incorporar nuevos enfoques y nuevas herramientas de gestión, como son la gestión por resultados y los programas presupuestales estratégicos.

También el PNAIA 2012-2021 cuenta con herramientas de información que permiten un seguimiento más fluido de los indicadores claves a nivel de resultado y a nivel de procesos. Por su parte, las herramientas de transparencia del gasto público están más desarrolladas e involucran a todos los pliegos presupuestales de los tres niveles de gobierno, lo que permite vincular en el seguimiento del plan la información de lo que se hace y quién lo hace, con la información de los recursos que utiliza para ello.

El Plan en cuestión se plantea la siguiente visión «Niñas, niños y adolescentes tienen igualdad de oportunidades, acceden a servicios de calidad y participan en el ejercicio, promoción y defensa de sus derechos, en conjunto con las instituciones del Estado y la comunidad, desarrollándose plenamente en el seno de su familia, en un ambiente sano y libre de violencia».

Define su misión en los términos siguientes: «El Estado, las familias y la comunidad generan condiciones para el desarrollo sostenible de las capacidades de niñas, niños

y adolescentes, lo que les permite ejercer sus derechos plenamente».

Se plantea asimismo seis metas emblemáticas:

- Desnutrición crónica de la primera infancia se reduce al 5%.
- El 100% de las niñas y niños de tres a cinco años de edad accede a una educación inicial de calidad.
- El 70% de las niñas y niños peruanos de segundo grado de primaria alcanzan un nivel suficiente de comprensión lectora y razonamiento matemático.
- La tasa de maternidad adolescente se reduce en un 20%.
- Las y los adolescentes acceden y concluyen en la edad normativa una educación secundaria de calidad.
- ¡En el Perú no se maltrata a su infancia! Disminuye la violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes.

Estas metas se complementan con estos cuatro 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

El cuadro N° 1.13 contiene los resultados esperados para cada objetivo, las metas propuestas por el PNAIA, así como los Programas Presupuestales Estratégicos asociados a cada resultado esperado.

Cuadro N° 1.13

Programas Presupuestales Estratégicos 2012 asociados al Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia		
<b>Objetivo Estratégico 1</b>	Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.	
<b>Resultados esperados</b>	<b>Metas</b>	<b>Programas Presupuestales</b>
Niñas, niños y madres gestantes acceden a condiciones saludables y seguras de atención durante la gestación, el parto y el periodo neonatal, con respeto de su cultura, priorizando zonas rurales y las comunidades nativas.	Reducir en un tercio la tasa de mortalidad neonatal	Salud Materno Neonatal
Niñas y niños menores de 5 años de edad alcanzan un estado adecuado de nutrición y salud.	Disminuir al 5% la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años de edad.	Programa Articulado Nutricional
Niñas y niños de 0 a 2 años de edad cuentan con cuidados, atención integral y aprendizaje oportuno.	Las tres cuartas partes de niñas y niños menores de 36 meses de edad tienen controles de crecimiento y desarrollo completos para su edad.	Programa Articulado Nutricional
Niñas y niños de 3 a 5 años de edad acceden a educación inicial de calidad, oportuna, intercultural, inclusiva con cultura ambiental y libre de violencia.	Universalizar el acceso de niñas y niños de 3 a 5 años de edad a la educación inicial a la edad correspondiente, priorizando el ámbito rural.	Juntos
		PELA II EBR
		Juntos
<b>Objetivo Estratégico 2</b>	Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.	
<b>Resultados esperados</b>	<b>Metas</b>	<b>Programas Presupuestales</b>
Niñas y niños de 6 a 11 años de edad acceden y concluyen en la edad normativa una educación primaria de calidad, intercultural, inclusiva con cultura ambiental y libre de violencia	El 70% de niñas y niños que cursan el segundo grado de primaria alcanza un nivel suficiente de comprensión de textos y matemática.	PELA Primaria EBR
Niñas y niños y adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo infantil.	Niñas, niños y adolescentes se encuentran protegidos frente al «trabajo infantil».	Juntos
		No tiene
<b>Objetivo Estratégico 3</b>	Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad	
<b>Resultados esperados</b>	<b>Metas</b>	<b>Programas Presupuestales</b>
Las y los adolescentes acceden y concluyen en la edad normativa una educación secundaria de calidad, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia.	La mitad de los estudiantes peruanos con 15 años de edad alcanza el nivel 3 en comprensión lectora, matemáticas y ciencias, evaluados con la prueba PISA.	PELA Secundaria
Las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso.	Erradicar el trabajo peligroso realizado en adolescentes aun dentro de la edad laboral permitida.	No tiene
Las y los adolescentes postergan su maternidad y paternidad hasta alcanzar la edad adulta.	Reducir en un 20% el embarazo adolescente.	Salud Materno Neonatal
Las y los adolescentes disminuyen el consumo de drogas legales e ilegales.	Se reducen en 5% la prevalencia anual del consumo de drogas legales e ilegales en la población escolar de secundaria.	Prevención y tratamiento del consumo de drogas.
Las y los adolescentes involucrados en conflictos con la ley penal disminuyen.	Reducir la tasa de adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley penal.	No tiene
Se reduce la infección de VIH y SIDA en las y los adolescentes.	Reducir la incidencia del VIH en adolescentes. 100% de los adolescentes con diagnóstico de VIH reciben el tratamiento de forma gratuita, oportuna y continua.	TBC- VIH- SIDA
Las y los adolescentes acceden a una atención de salud de calidad con pertinencia cultural.	Incrementar la atención integral y diferenciada de las y los adolescentes.	No tiene
Las y los adolescentes no son objeto de explotación sexual.	Disminuir el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de explotación sexual.	Lucha contra la violencia familiar

Programas Presupuestales Estratégicos 2012 asociados al Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia		
Objetivo Estratégico 4	Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad	
Resultados esperados	Metas	Programas Presupuestales
Niñas, niños y adolescentes tienen asegurado el derecho al nombre y a la identidad de manera universal y oportuna.	Se universaliza el DNI para las niñas, niños y adolescentes.	Acceso de la población a la identidad
Niñas, niños y adolescentes con discapacidad acceden a servicios especializados de educación y salud.	Se reduce la deserción escolar de niñas, niños y adolescentes con discapacidad que asisten a los Centros de Educación Básica Especial.	No tiene
	Se incrementa el porcentaje de niñas y niños con alguna discapacidad, detectados y atendidos por los Establecimientos de Salud (EESS) durante los tres primeros años de vida.	No tiene
Niñas, niños y adolescentes están protegidos integralmente ante situaciones de trata (sexual, laboral, mendicidad).	Disminuye el número de casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de situaciones de trata de personas.	No tiene
Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas que les involucran o interesan.	Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan en 25% de los Gobiernos locales, el año 2016.	No tiene
Niñas, niños y adolescentes son menos vulnerables en situaciones de emergencia y desastre.	Niñas, niños y adolescentes en situaciones de emergencia y desastre son los primeros en ser atendidos.	Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres
Se reduce el número de víctimas de violencia familiar y escolar.	Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes que son víctimas de violencia familiar y escolar.	Lucha contra la violencia familiar
Se reduce el número de víctimas de violencia sexual.	Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes que son víctimas de violencia sexual.	Lucha contra la violencia familiar
Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se integran a una familia.	Un tercio de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se reintegran a su seno familiar o se integran a un grupo familiar de manera definitiva.	No tiene
Niñas, niños y adolescentes no participan en conflictos internos.	No hay niñas, niños y adolescentes participando voluntariamente o por la fuerza en conflictos internos en el país.	No tiene
Ninguna niña, niño o adolescente fallecerá de tuberculosis en el Perú.	Ninguno fallecerá de tuberculosis en el Perú.	TBC- VIH- SIDA
Todas las niñas, niños y adolescentes cuentan con un seguro de salud.	100% cuentan con seguro de salud	
	100% de usuarios de programas sociales (en situación pobreza y pobreza extrema) tienen acceso a los paquetes de atención integral en salud aprobado y financiado.	

Fuentes: PNAIA; SIAF Consulta amigable datos al 28 de mayo 2012. Elaboración: Federico Arnillas Lafert, Miryam Nacimiento.



### 3.3. Presupuesto para la niñez y adolescencia

Para el caso del PNAIA 2012-2021, la mayor parte de los recursos públicos asignados de manera especial a la infancia o con alta incidencia directa en ella, se concentra en 6 programas presupuestales: Programa Articulado Nutricional (PAN), Salud Materno Neonatal (SMN), PELA II Ciclo, PELA Primaria, PELA Secundaria, Identidad y Juntos.

En conjunto, al 31 de diciembre de 2012, estos programas suman a nivel de Presupuesto Institucional Modificado (PIM), S/.14.804,75 millones y a nivel de devengado,<sup>41</sup> S/.12.385,79 millones.

De estos montos, el 81,4% está destinado a actividades (gasto corriente) y el 18,6% a proyectos de inversión.

#### Distribución del presupuesto por nivel de gobierno

Respecto a la distribución de los recursos presupuestado por niveles de gobierno para el año fiscal 2012, lo que se puede observar es que los Gobiernos regionales tienen a su cargo el 54,9% de los fondos del PIM, mientras que el Gobierno nacional el 31,3% y los Gobiernos locales el 13,8% restante.

Sin embargo, y siempre para el 2012, la distribución del presupuesto por nivel de gobierno cambia sustancialmente si se observa más detenidamente el componente del gasto para actividades (gasto corriente) y para proyectos de inversión. En el caso de los fondos asignados para actividades en el PIM de programas por la infancia, los principales ejecutores son los Gobiernos regionales, ya que tienen asignado el 61,8%, mostrando una gran distancia respecto de la asignación del Gobierno nacional con el 36,2% y aún más respecto de los Gobiernos locales, con solo 2,0%.

En la asignación para proyecto, la distribución es inversa, el PIM está encabezado significativamente por los Gobiernos locales, con un 65,4%, seguido de los Gobiernos regionales, con 24,7% mientras que el Gobierno nacional representa solo el 9,9% del total.

#### Distribución del presupuesto por programa y nivel de gobierno

Una mirada a la distribución del presupuesto (expresada en el PIM) por el conjunto de los programas por la infancia deja reconocer que la mayor cantidad de los recursos se encuentran en el área de educación: 65,3%

de los catorce mil ochocientos millones de soles, repartidos a su vez entre PELA Primaria, 30,2%, el PELA secundaria, 23,3% y PELA II Ciclo, 11,8%. Por su parte, el PAN representa el 16,8% y el SMNN el 10,6%. Finalmente, Juntos el 5,6% e Identidad solo el 1,6%.

En conjunto, la distribución por programas y por nivel de gobierno, se puede observar que el mayor nivel de concentración de un programa en un nivel de gobierno ocurre en los casos del Programa Juntos: el 100% de la ejecución está a cargo del Poder Ejecutivo y en el caso del programa presupuestal de Acceso a la Identidad que, como se sabe, es una tarea en lo fundamental a cargo del RENIEC, para el cual, a nivel de los Gobiernos locales se ha presupuestado un monto de recursos que solo representa el 2,2% del monto total presupuestado para dicho programa, por la función que aun los Gobiernos locales cumplen en estas materias.

Una figura equivalente pero menos acentuada a favor de los Gobiernos regionales, es la que ofrecen los PELA de secundaria y primaria. Para ambos programas presupuestales, los mayores niveles de asignación están en manos de los Gobiernos regionales, en el caso de PELA secundaria con el 68,7% y en PELA primaria con el 66,7%.

En lo que respecta al PELA II ciclo, llama la atención que el Gobierno nacional concentre el 29,0% de los recursos asignados, para una intervención fuertemente vinculada con escuelas rurales. Un componente que lo explica es la adquisición de materiales educativos que realiza el Ministerio de Educación.

Otro programa que está principalmente en manos del Gobierno nacional es el PAN, donde tiene a su cargo el 33,5% de los recursos asignados. Este peso del Gobierno nacional está asociado en especial a la compra de vacunas que hace esta instancia de gobierno para los establecimientos de salud de todo el país. En este caso, los Gobiernos regionales tienen el 34,6% y los Gobiernos locales el 32,0%.

En el caso del programa Salud Materno Neonatal, el gasto asignado al Gobierno nacional representa el 33,9% del presupuesto total mientras que los Gobiernos regionales reciben el 56,7% y los Gobiernos locales apenas el 9,3%. Parte de los factores que explican este peso del Gobierno nacional es el hecho que este nivel de gobierno sigue a cargo de la prestación directa de estos servicios en el ámbito de Lima Metropolitana, caso similar al que ya se ha comentado para la educación.

<sup>41</sup>. Devengado: Fase del ciclo del gasto donde se registra la obligación de pago, como consecuencia del respectivo compromiso contraído. La fase siguiente es el giro del cheque u orden de pago.

Cuadro N° 1.14

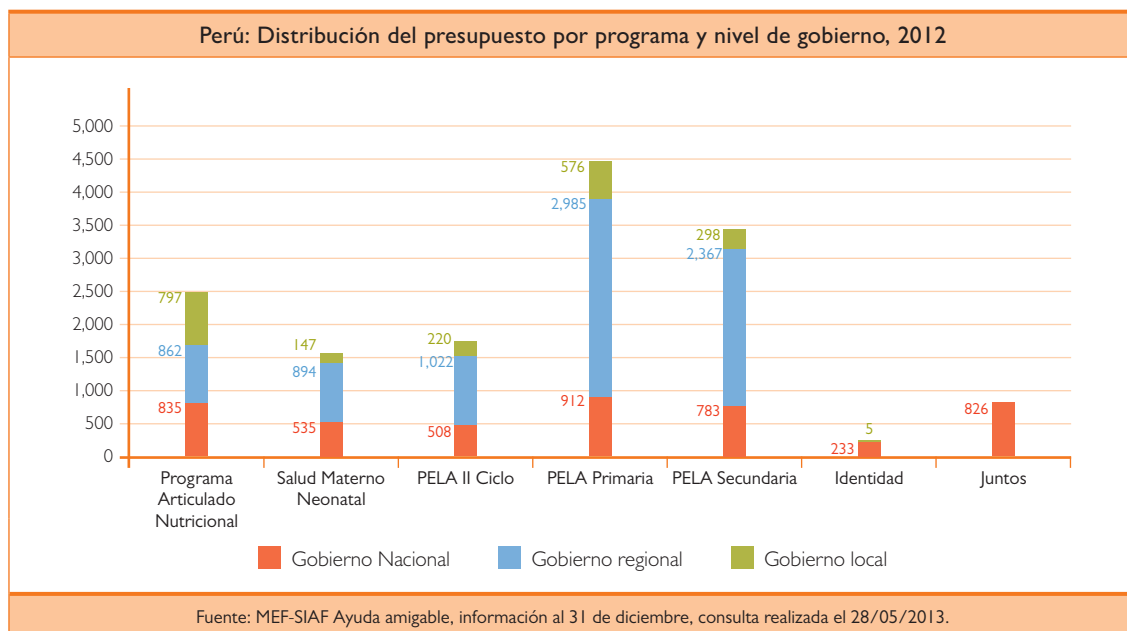
Perú: Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Devengado, según programas Presupuestales estratégicos para la niñez y adolescencia y tipo de gasto, por niveles de gobierno, 2012 (En millones de soles)													
Programa	Total			Gobierno Nacional			Gobierno regional			Gobierno local			
	PIM	Devengado	PIM/ Total (%)	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)
<b>Programas presupuestales estratégicos</b>													
Programa Articulado Nutricional	2,493.76	1,910.96	16.8	76.6	835.02	664.65	79.6	861.96	772.12	89.6	796.78	474.20	59.5
Salud Materno Neonatal	1,576.37	1,288.17	10.6	81.7	534.87	480.21	89.8	894.22	738.44	82.6	147.28	69.52	47.2
PELA II Ciclo	1,749.23	1,283.05	11.8	73.3	507.56	284.77	-	1,022.11	934.62	91.4	219.56	63.66	29.0
PELA Primaria	4,472.66	3,838.63	30.2	85.8	912.10	614.79	-	2,984.64	2,922.21	97.9	575.91	301.62	52.4
PELA Secundaria	3,448.45	3,154.08	23.3	91.5	782.67	715.96	-	2,367.45	2,287.98	96.6	298.33	150.14	50.3
Identidad	238.66	213.60	1.6	89.5	233.31	209.93	90.0	-	-	-	5.35	3.68	-
Juntos	825.62	697.30	5.6	84.5	825.62	697.30	84.5	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	14,804.75	12,385.79	100.0	83.7	4,631.15	3,667.61	79.2	8,130.39	7,655.36	94.2	2,043.21	1,062.81	52.0
<b>%</b>	<b>100%</b>				<b>31.3%</b>			<b>54.9%</b>			<b>13.8%</b>		
<b>Tipo de gasto</b>													
Actividades	12,056.36	10,929.71		90.7	4,358.84	3,573.32	82.0	7,450.84	7,286.43	97.8	2,46.68	70.55	28.6
Gasto Corriente	2,748.39	1,455.11		52.9	272.32	93.48	34.3	679.54	369.37	54.4	1,796.53	992.26	55.2

Fuente: SIAF - Ayuda amigable, información al 31 de diciembre 2012. Elaboración propia

## El Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia: una mirada nacional



Cuadro N° 1.15



**Análisis de la asignación versus la ejecución del gasto**

Lo ejecutado por el conjunto de los programas por la infancia (devengado), al 31 de diciembre de 2012, llega a S/. 12.385,79 millones, lo que representa el 83,7% de lo presupuestado a nivel de PIM.

De la ejecución del gasto por nivel de gobierno, el nivel de gobierno que tiene el más bajo nivel de ejecución es el correspondiente a los Gobiernos locales, que llega al 52,0% seguido por el Gobierno nacional con el 79,2%; los Gobiernos regionales muestran un nivel de ejecución del orden del 94,2% al final del año fiscal.

A su vez, al evaluar el gasto para actividades por nivel de gobierno lo que se observa es que el nivel de ejecución de los Gobiernos regionales llega a 97.8%,

frente al 82% del Gobierno nacional y el 28.6% de los Gobiernos locales.

En lo que al gasto para proyectos se refiere, la ejecución de los Gobiernos regionales es de 54.4%, siendo superados por los Gobiernos locales que llegan a una ejecución del 55.2% de su PIM, mientras que el Gobierno nacional sólo alcanzó el 34.3%.

En síntesis, desde el punto de vista de la asignación de recursos presupuestales, y de la ejecución de los mismos, es el nivel regional de gobierno el que se perfila como el actor clave en la prestación de estos servicios. Este peso del nivel regional sería mayor aun si la operación de los servicios de educación y salud hubiese estado transferida a Lima Metropolitana, en su condición de Gobierno regional, y no como hasta la fecha que todavía están en manos del Poder Ejecutivo.

**Situación de la niñez  
y la adolescencia:**

# **una aproximación desde el enfoque de derechos**





## **CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, ARTÍCULO 12°**

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

## I. El país en el que viven las niñas, niños y adolescentes

En este capítulo se hace una rápida revisión de las principales características del Perú en la primera década del siglo XXI y los principales cambios ocurridos en los últimos 30 años.

### I.1. Reconociendo el país que somos

Con sus poco más de 30 millones de habitantes, el Perú representa el 0,43% de la población mundial, pese a ello ocupa el número 40 según tamaño de población, en la lista de los más de 200 países del mundo.

A su vez, el país tiene una superficie de 1.285.216 km<sup>2</sup> lo que representa el 0,85% de la superficie del planeta y el país número 20 según su territorio.

Según la clasificación de Holdridge<sup>1</sup> basada en las «zonas de vida», se estima que de un total de 108 regiones existentes en el mundo, el Perú cuenta con 84, lo que lo configura como un país en un territorio megadiverso.

El Perú es, asimismo, una sociedad pluriétnica y multicultural. Es también una sociedad posconflicto, que no se asume como tal.

Estos elementos marcan sin duda a la sociedad peruana que es una de las más desconfiadas de América Latina, según señala Marta Lagos, directora del Latinobarómetro,

[En] la evaluación estadística, que compara los resultados obtenidos en el Perú con los de otros países de la región en los últimos 15 años, el promedio de confianza interpersonal en Latinoamérica en 2010 fue de 20% y el peruano de 14%. (El Comercio 2011: párr. 3, 4).

La desconfianza se extiende hacia las instituciones y al cumplimiento de la ley. Según la misma fuente:

El Perú se ubica en el último lugar de 18 países en cuanto a la percepción del cumplimiento de las leyes por sus propios pobladores [...] solo el 12% de encuestados en el país perciben que los peruanos cumplen con las leyes. Esto ubica a nuestra nación por debajo de 17 países, en donde las percepciones al respecto son mayores.



### I.2. Cambios demográficos

A lo largo del siglo XX, la sociedad peruana ha vivido un acelerado proceso de cambios demográficos. Entre 1940 y el 2012 la población se ha cuadruplicado, ha pasado de 7 millones a 30 millones de personas, asimismo, de ser un país predominantemente rural a uno predominantemente urbano. Hoy en día, el 75% de la población reside en áreas urbanas, y en un solo conglomerado urbano, el Área Metropolitana (provincias de Lima y Callao), vive un tercio de la población nacional. Hay que agregar que se ha pasado de ser un país andino a ser un país costero.

Es importante tener en cuenta que la sociedad peruana vivió, a lo largo del siglo XX, un proceso de transición demográfica que ha entrado, desde fines del siglo pasado, a su fase final y que se prolonga en este nuevo siglo.

Una primera fase de este proceso estuvo acompañada de una rápida caída de las tasas de mortalidad, seguida luego por un descenso lento de las tasas de fecundidad. Ambos fenómenos aunados al desarrollo de corrientes

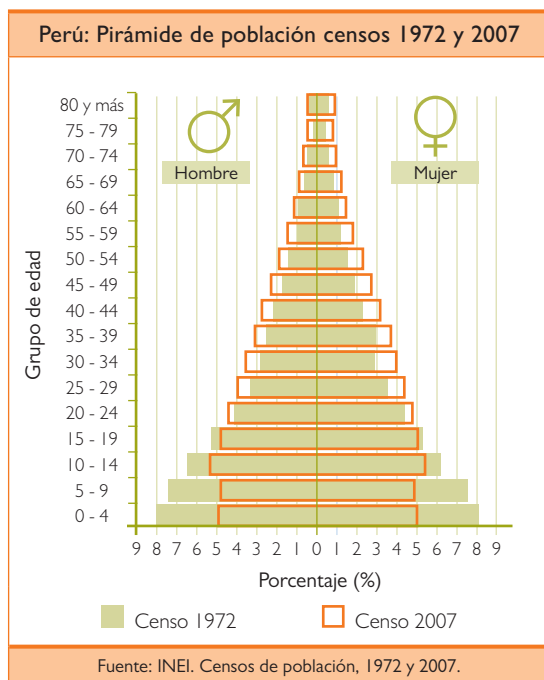
Situación de la niñez y la adolescencia: una aproximación desde el enfoque de derechos

1. El «Sistema de zonas de vida Holdridge» es una clasificación de las diferentes áreas terrestres según su comportamiento global bioclimático. Esta clasificación, hoy ampliamente utilizada, fue desarrollada por el botánico y climatólogo estadounidense Leslie Holdridge (1907-99).

migratorias internas (del campo a la ciudad) repercutieron positivamente en el crecimiento de la población y su urbanización. Esto se refleja en el período intercensal 1961-1972, en el cual hubo una tasa de crecimiento promedio anual de 2,8%.

Posteriormente, la población ha ido reduciendo su ritmo de crecimiento (entre 1993 y 2007 la tasa de crecimiento promedio anual decreció en un 1,6%),<sup>2</sup> al punto de registrarse un cambio en la estructura de edades. El censo de 2007, con respecto del de 1972, muestra un significativo estrechamiento de la base de la pirámide y un marcado proceso de envejecimiento de la población.

Cuadro N° 2.1



A su vez, la tendencia muestra una población creciente de adolescentes y jóvenes que son los que en estos años han estado presionando por el ingreso a servicios educativos y empleo, agudizando sus problemas de integración social.

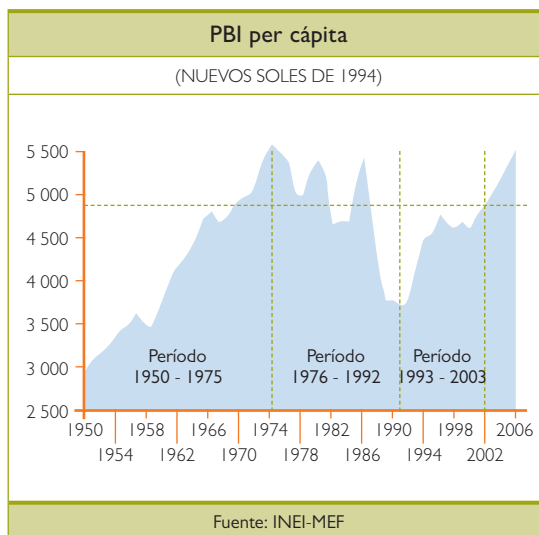
Uno de los efectos del proceso de transición demográfica es el cambio en la tasa de dependencia,<sup>3</sup> lo que genera la posibilidad de contar con un «bono demográfico», el cual puede orientarse a mejorar las condiciones de vida de las niñas y niños antes que aumente la proporción de población adulta mayor dependiente.

Los cambios demográficos que se reseñan implican la emergencia de nuevas «agendas públicas», relacionadas a los jóvenes y a los adultos mayores, sin que como país se hayan resuelto los temas pendientes con la niñez y la adolescencia.

### 1.3. Fin del siglo XX: entre la crisis económica y la violencia

Para una adecuada valoración de la situación de la niñez y de la adolescencia en el país es importante tener en cuenta, además de la perspectiva demográfica y los cambios ocurridos en el tamaño y composición de la población, el desenvolvimiento de la economía y la política nacional. Aquí un rápido recuento de ellos.

Cuadro N° 2.2



El gráfico muestra la evolución del PBI per cápita desde los años cincuenta en adelante. Hasta 1975, el crecimiento de la población fue acompañado por un proceso de crecimiento de la economía. Este crecimiento económico se dio principalmente en algunas actividades extractivas (pesca y minería) y en actividades productivas urbanas vinculadas a la sustitución de importaciones (sector automotriz), en el sector comercial, el de servicios y en el sector construcción.

Estas actividades permitieron absorber parte de la población migrante y el desarrollo de una creciente clase media vinculada a las nuevas actividades económicas y al crecimiento de la administración del Estado. Ello se expresa en términos de un ciclo positivo de crecimiento del PBI

2. INEI. Censos 2007: Perfil sociodemográfico del Perú. 2da. Ed. Lima, p.18

3. Dependencia económica es la relación entre la población económicamente inactiva (de 0-14 años y de 65 a más) y la económicamente activa (de 15 a 64 años); mientras menor sea la población inactiva, mejores condiciones para contar con recursos para atender sus necesidades.

por encima del crecimiento de la población. La situación varía a partir de mediados de la década de los años setenta, cuando el país entra en un ciclo de crisis económica y de hiperinflación que va hasta el 2004-2005, cuando el país recupera el PBI per cápita de los años 1974-1975.

En la década de 1980, se desarrolla un proceso de violencia política interna que tuvo como factor desencadenante la violencia terrorista iniciada por Sendero Luminoso, justo cuando el país iniciaba un proceso de recuperación de la democracia con claros aires descentralizadores. Este proceso de violencia interna coincidió con el ciclo de crisis económica, interactuando con ella.

Otro hito importante en este período fueron los esfuerzos por recuperar la democracia y darle bases locales y regionales. Consecuencia de ello son las elecciones de autoridades locales, a partir de noviembre de 1980. No ocurrió lo mismo con las elecciones de Gobiernos regionales cuya constitución se postergó hasta fines de la década de 1980 y cuyas autoridades fueron destituidas por el golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

El Fenómeno del Niño de 1982-83 tuvo un grave impacto en la economía (13% de caída del PBI) y en las condiciones de vida de la población. En los años noventa, el país también se vio afectado con dos episodios severos.

En la década de 1990, cabe resaltar la puesta en marcha del programa de ajuste estructural, la ruptura del ordenamiento democrático y retrocesos en la descentralización. Esto último implicó la «departamentalización» de la gestión estatal tras la destitución de las autoridades de los Gobiernos regionales. En vez de ellos se crearon los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) cuyos representantes los designaba el Gobierno nacional.

Este proceso se interrumpe en el 2000 con la crisis política que lleva a la caída del gobierno de Fujimori, y abre paso al proceso de recuperación de la democracia que vive el país en la actualidad.

#### 1.4. Iniciando el siglo XXI: cambios económicos, sociales y político-institucionales

##### Crecimiento económico y pobreza

Se inicia así el siglo XXI en un contexto de crisis política y económica y de masificación de la pobreza monetaria, que afecta a más del 54% de la población nacional.

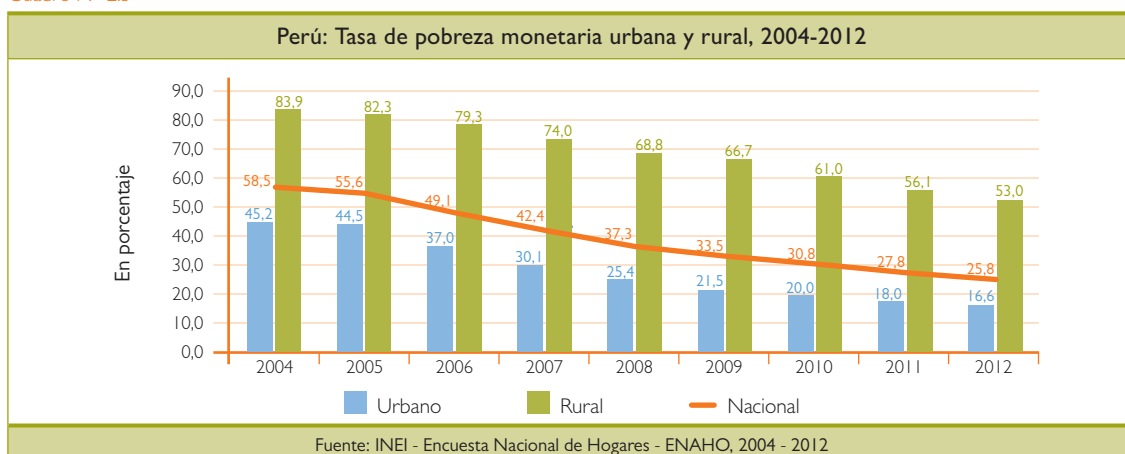
Tras los años iniciales de crisis, la economía experimenta a lo largo de la década altas tasas de crecimiento económico que ubican al Perú como una de las economías más dinámicas del mundo. A su vez, si bien el país sufrió los impactos de la crisis internacional de 2008-2009, registró una rápida recuperación de su actividad económica.

En perspectiva, y dado el contexto internacional marcado por altos niveles de incertidumbre, la economía nacional muestra signos de una progresiva desaceleración, aunque se proyecta un crecimiento del orden del 6% anual para los próximos 2 o 3 años.

Es importante destacar que el proceso de crecimiento económico registrado por el país viene siendo sostenido por diversas actividades económicas. Así, a lo largo de estos años, los «motores del crecimiento» se han ido ampliando, diversificando y modernizando.

Los años 2001-2004 estuvieron fuertemente marcados por los megaproyectos y las actividades extractivas (Camiña, por ejemplo) con alto impacto en el PBI y bajo impacto en la generación de empleo. A ello se suma el desarrollo del sector construcción (impulsado por el financiamiento público para vivienda) y más tarde, actividades exportadoras en confecciones, textiles y en agroindustria. En esta etapa, estas actividades se desarrollaron con mejoras en la tecnología productiva, limitando su impacto en empleo e ingresos de la población, por lo que este crecimiento no afectó las cifras de pobreza.

Cuadro N° 2.3





Esta situación varía **desde el 2004**, conforme el crecimiento empieza a tener impacto en el empleo y en ingresos de la población, lo que se expresa en la reducción de la tasa de pobreza monetaria que en el 2012 llega a 25,8%. En la población rural, la pobreza monetaria baja de 83,9% en el 2004 a 53,0% en el 2012, disminuyendo en 30,9%; mientras que en las zonas urbanas, esta baja de 45,2% en el 2004 a 16,6% en el 2012, disminuyendo en 28,6%.

Las regiones que al 2012 registran las más altas tasas de pobreza monetaria son: Apurímac, Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, cuyos promedios departamentales están entre 55,5% y 44,9%. Áncash y La Libertad están en el tercer grupo con tasas de pobreza de 27,4% y 30,6% respectivamente. Lima y Callao figuran en el cuarto grupo con 14,4%.

#### La propuesta democrático-descentralista

Un elemento que marca el periodo es la recuperación de la democracia, la afirmación de un enfoque de derechos en la gestión pública y la puesta en marcha de un proceso de descentralización que recupera el proyecto de organizar el Estado peruano como república unitaria, aunque con Gobiernos regionales y locales emanados del voto popular y con autonomía en los asuntos de su competencia.

Asimismo, se afirma el despliegue de mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Se apuesta también por la lucha contra la pobreza y la definición de políticas de Estado con participación de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades estatales.

Entre los hechos importantes que marcan este proceso de transición hacia la democracia, que se inicia en el segundo semestre de 2000, cabe mencionar: la conformación de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), en enero de 2001, y con ella la formulación de los planes de desarrollo concertado (2001) y la operación piloto de presupuestos participativos (2002). El propio proceso de elecciones generales del 2001 para la elección de Presidente y Congreso de la República. La convocatoria al Acuerdo Nacional, en marzo del 2002, la aprobación de las Políticas de Estado y la institucionalización del Foro del Acuerdo Nacional (julio 2002). Las reformas a la Constitución de 1993, entre las que cabe resaltar la anulación de la reelección presidencial (noviembre 2000);<sup>4</sup> el establecimiento del régimen descentralizado de organización del Estado y la inclusión del planeamiento concertado y los presupuestos participativos como herramientas de gobierno y gestión (marzo 2002).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ley N° 27635, Reforma Constitucional que elimina la reelección presidencial inmediata (publicada el 5 nov. 2000).

<sup>5</sup> Ley N° 27680, Reforma Constitucional del capítulo 14° del Título IV sobre descentralización.

## 2. Las niñas, niños y adolescentes ¿quiénes son? ¿dónde están?

Atendiendo a que la población infantil comprende a todas las personas menores de 18 años, en este capítulo se hace una rápida presentación de cuántos son, cómo ha variado su estructura entre 1993 y 2007 y su distribución en las áreas urbana y rural.

Asimismo se presenta cómo esta población está fuertemente afectada por la situación de pobreza de su entorno familiar. Se presentan dos aproximaciones, la pobreza monetaria y el nivel aparente de bienestar.

### 2.1. Estructura de la población

Tal como se señaló en el capítulo anterior, el Perú está viviendo la fase final de un proceso de cambio demográfico que está llevando a un proceso de envejecimiento de la población dada, la disminución del porcentaje de población de niñas, niños y adolescentes tanto a nivel urbano como rural, tal como se evidencia en las pirámides de población en el cuadro N° 2.4.

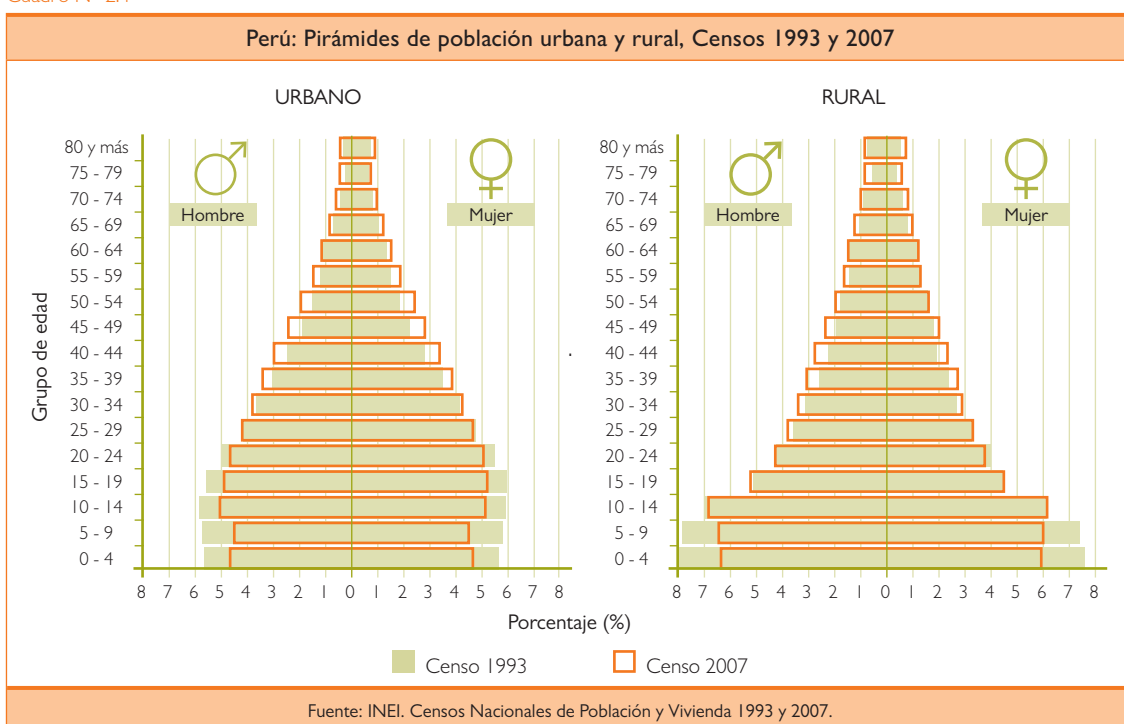
Es importante hacer notar que la diferencia relativa en los tres primeros grupos etarios (0 a 4, 5 a 9, 10 a 14 años) responde principalmente a una reducción en la natalidad.

En el ámbito urbano, los cuatro grupos quinquenales correspondientes a la población menor de 20 años tienen menor porcentaje de población que en 1993, siendo el grupo de 5 a 9 años el que ha decrecido más. A diferencia de ello, en el ámbito rural, son los grupos etarios de 0 a 4 años y de 5 a 9 en los cuales se da la mayor disminución, no habiendo cambios significativos en los otros grupos quinquenales de edad.

El cuadro N° 2.5 muestra la distribución de la población menor de 18 años por grupos de edad, sexo y área geográfica, según los resultados del Censo 2007.

Con respecto al total de población, el porcentaje de población menor de 18 años de edad que integra los

Cuadro N° 2.4



Cuadro N° 2.5

Perú: Población menor de 18 años según grupos de edad, 2007								
	Menos de 1 año	1 a 4 años	5 años	6 a 11 años	12 a 17 años	Total menores 18 años	Total de Población	% menores de 18 años de población total
Total	500.672	2.223.948	523.644	3.313.391	3.451.075	10.012.730	27.412.157	36,5
Hombre	254.537	1.134.711	267.497	1.687.353	1.746.909	5.091.007	13.622.640	37,4
Mujer	246.135	1.089.237	256.147	1.626.038	1.704.166	4.921.723	13.789.517	35,7
Área urbana	358.482	1.555.226	364.326	2.303.616	2.521.260	7.102.910	20.810.288	34,1
Hombre	182.489	794.601	186.382	1.171.796	1.261.610	3.596.878	10.226.205	35,2
Mujer	175.993	760.625	177.944	1.131.820	1.259.650	3.506.032	10.584.083	33,1
Área rural	142.190	668.722	159.318	1.009.775	929.815	2.909.820	6.601.869	44,1
Hombre	72.048	340.110	81.115	515.557	485.299	1.494.129	3.396.435	44,0
Mujer	70.142	328.612	78.203	494.218	444.516	1.415.691	3.205.434	44,2
% de población rural	28,4	30,1	30,4	30,5	26,9	29,1	24,1	

Fuente: INEI. 2009. Perfil sociodemográfico del Perú. Censo 2007. Anexo, Cuadro 1.1

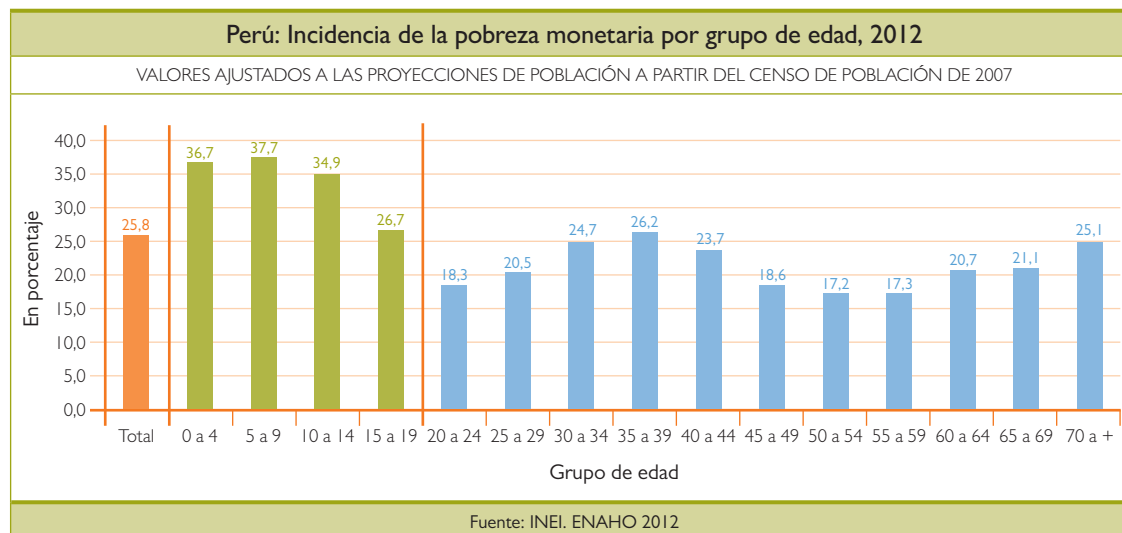
hogares del país, representa el 36,5% de la población, es decir, casi 4 de cada 10 peruanos son niñas, niños o adolescentes, lo que evidencia que, a pesar de los cambios demográficos señalados, se mantiene una estructura poblacional aún joven. En las zonas rurales esta proporción llega a 44,1% y en las zonas urbanas a 34,1%.

Con respecto a la distribución por sexo, en todos los grupos de edad, tanto urbanos como rurales, hay mayor proporción de varones que mujeres.

## 2.2. Las difíciles condiciones de vida de la niñez y adolescencia

La pobreza en el Perú sigue afectando proporcionalmente más a las niñas, niños y adolescentes que a otros segmentos poblacionales. Si bien, como ya se ha señalado, al año 2012 el 25,8% de la población nacional está en una situación de pobreza monetaria, en el segmento de 15 a 19 años la pobreza monetaria afecta al 26,7%; en el grupo de 10 a 14 años sube a 34,9%, y en los grupos de 5 a 9 años y de 0 a 4 años está en 37,7% y 36,7% respectivamente.

Cuadro N° 2.6



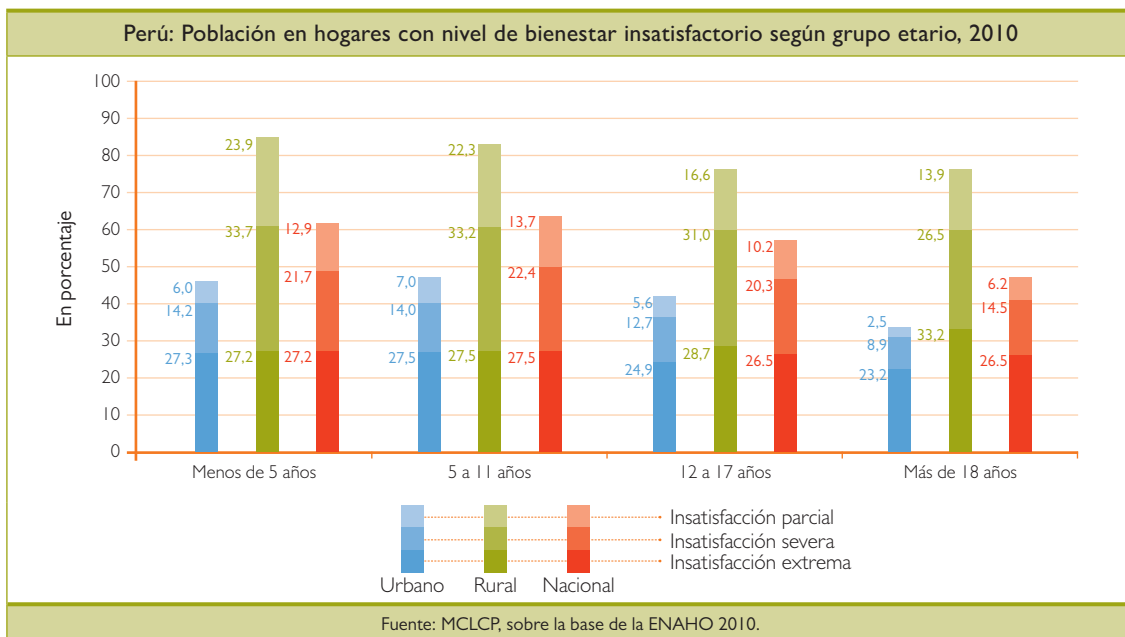


Si se toma como referencia el método integrado elaborado por la MCLCP para ver el nivel aparente de bienestar de los hogares en los que viven las niñas, niños y adolescentes,<sup>6</sup> (ver cuadro N° 2.7) lo que se observa es que más de la mitad de ellas y ellos viven en hogares con niveles insatisfactorios de bienestar: 61,8% de niñas y niños menores de 5 años, 63,5% para el segmento de 5 a 12 años y 57,0% para el grupo de

12 a 17 años de edad; todos porcentajes mayores que los que tienen los adultos.

Los menores de 18 años que viven en zonas rurales son los que viven en condiciones de más alto riesgo para la vigencia de sus derechos; los porcentajes de niñas, niños y adolescentes son de 84,8% en el grupo de menores de 5 años, de 83,0% en el grupo de entre 5 y 11 años, y de 76,3% en el grupo de entre 12 y 17 años de edad.

Cuadro N° 2.7



6. Este es un método que combina las tres metodologías que suelen usarse para medir la pobreza: pobreza monetaria, necesidades básicas insatisfechas y déficit calórico aparente. A la fecha de elaboración de la presente publicación, la MCLCP no ha publicado el índice de nivel de insatisfacción con los resultados de la ENAHO 2012.



## 3. Derecho a la supervivencia

En este capítulo se hace una revisión de los principales indicadores referidos al derecho a la vida, a la identidad y a la salud.

### 3.1. Derecho a la vida

Garantizar este derecho a las niñas, niños y adolescentes conlleva la provisión de un conjunto de servicios, en especial, los asociados a la protección del derecho a la salud y la vida de la madre antes y durante el embarazo, el parto y en las etapas iniciales de la vida de la niña y del niño. En el seguimiento a estos derechos, los indicadores más significativos son la mortalidad materna y la mortalidad infantil, especialmente la neonatal.

Entre los servicios necesarios para garantizar el derecho a la vida de la madre y del niño, destaca el parto institucional. Este incluye, como condiciones previas, que el embarazo encuentre a la mujer en una edad adecuada, en buen estado de salud y que el embarazo mismo sea deseado. Una vez producido este, se requiere que la madre acceda de manera oportuna y regular al control del embarazo, y tenga reforzamiento nutricional si lo requiere.

#### Mortalidad materna

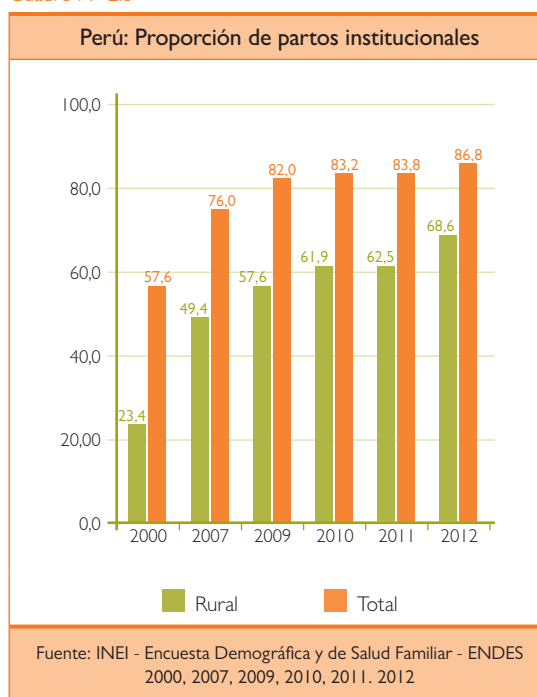
Respecto a mortalidad materna en el país, la información del MINSA (2013)<sup>7</sup> muestra que se mantiene la tendencia a su disminución, pasando de 596 casos de muertes maternas en el 2005 a 433 en el 2012. En términos de los Objetivos del Milenio, el Perú registra un avance significativo en el logro del objetivo de reducción de la muerte materna. Sin embargo, preocupa el incremento de casos en los últimos tres años (2010 al 2012) en los departamentos de Lima, Áncash, Apurímac, Arequipa, Piura y Cusco.

#### Parto institucional

Un factor en la reducción de la mortalidad materna tiene que ver con los cambios ocurridos en la atención del parto en esta primera década del siglo XXI. La proporción de partos atendidos en establecimientos de salud y por profesionales de la salud en los cinco años previos a la encuesta pasaron de 57,6% en el 2000, a 76,0% en el 2007, 83,8% en el 2011 y 86,8% en el 2012.



Cuadro N° 2.8



7. Fuente: MINSA 2013. DGE. Red Nacional de Epidemiología (Renace). Cuadro: Número de muertes maternas por departamento, Perú 200-2013

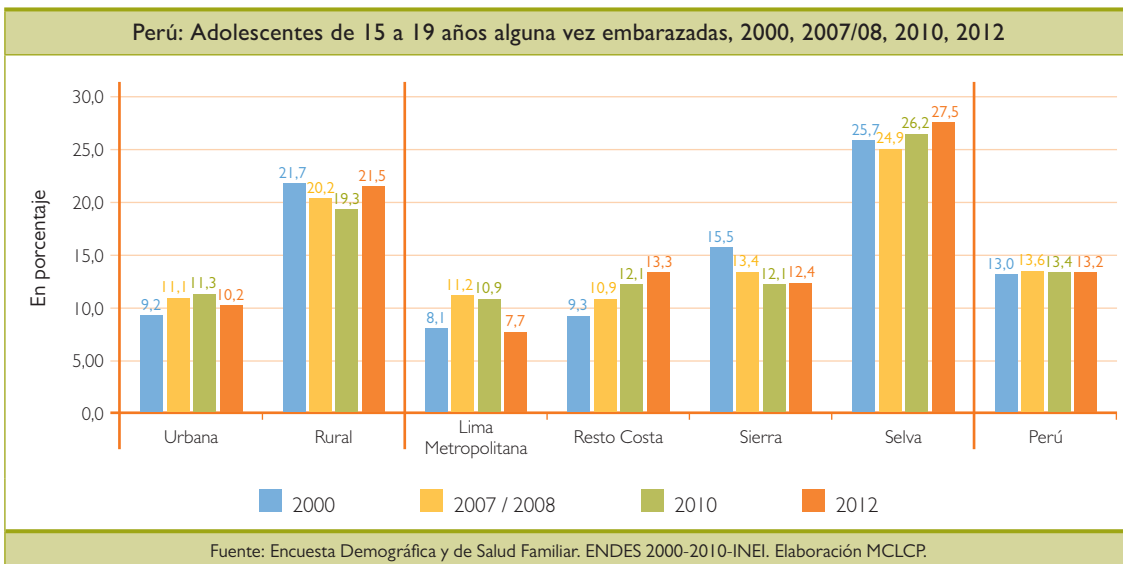
Se debe resaltar que, históricamente, los mayores problemas de acceso al parto institucional han estado concentrados en las zonas rurales del país. Y es allí donde se han producido las mejoras más significativas: con relación a las gestantes del campo, la proporción de partos institucionales en el último embarazo dentro de los 5 años previos a la encuesta, se pasó de 23,4% (ENDES 2000), a 49,4% (ENDES 2007), 62,5% (ENDES 2011) y 69,6% (ENDES 2012). Entre las mejoras introducidas en el servicio se destaca el parto vertical, las «casas de espera», mejoras en los protocolos de atención para evitar muerte por hemorragias y, como se ve más adelante, la ampliación de la cobertura del seguro de salud.

Entre los problemas que se arrastran y que son parte de los nuevos desafíos está el embarazo adolescente, una situación que tiene más incidencia y ha aumentado en algunas regiones del país, en especial en la selva (pasando de 25,7% en el 2000 a 27,5% en el 2012) y en el resto de la costa (pasando de 9,3% en el 2000 a 13,3% en el 2012).

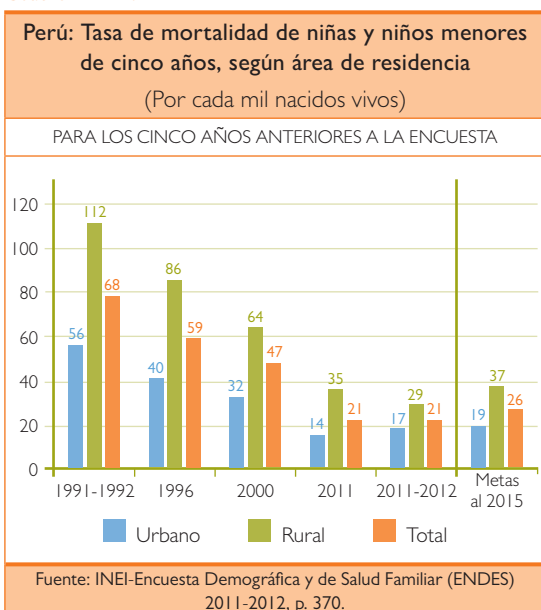
Las estadísticas de la ENDES no visibilizan los embarazos en menores de 15 años. Al respecto el Seguro Integral de Salud (SIS) reporta 1.300 partos de niñas de 12 a 14 años en el 2012.

Es importante hacer notar que la ocurrencia de esta situación compromete significativamente dos vidas: la adolescente-madre y su hija o hijo.

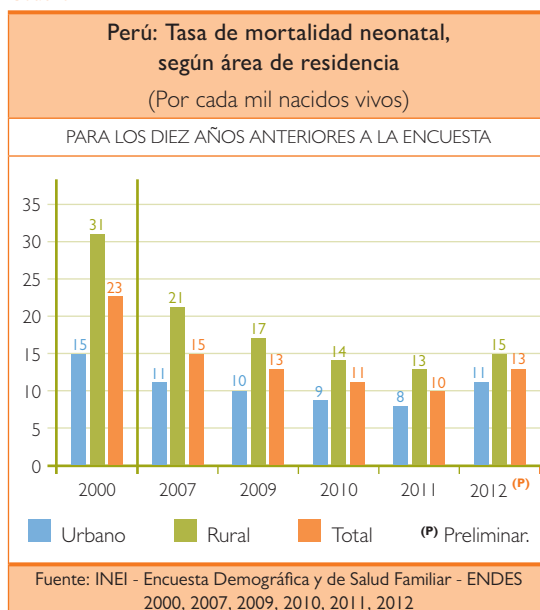
Cuadro N° 2.9



Cuadro N° 2.10



Cuadro N° 2.11



### Mortalidad neonatal e infantil

La tasa de mortalidad en la infancia (menores de cinco años) muestra una tendencia decreciente hace ya un buen tiempo. En el cuadro 2.10 (en página anterior) se puede observar que su reducción, para todas las áreas de residencia han superado las metas del milenio trazadas para el año 2015. Sin embargo, cabe señalar que entre la ENDES 2011 y la ENDES 2011-2012 ha habido un retroceso en el área urbana, observándose un aumento de la tasa de 14 a 17 por mil nacidos vivos.

Uno de los componentes de la mortalidad en la niñez más persistentes es la mortalidad neonatal (probabilidad de morir durante el primer mes de vida). Tal como se muestra en el cuadro 2.11 (en página anterior), a nivel nacional ha habido entre el 2000 y el 2011 una importante mejora (pasando de 23 a 10 por mil nacidos vivos), para volver a subir en el 2012 a 13 por mil. Esta mejoría entre el 2000 y 2011 se dio tanto en zonas urbanas (de 15 a 8 por mil muertes) como en zonas rurales (de 31 a 15 muertes), observándose retrocesos en ambos para el año 2012.

### **3.2. Derecho al nombre e identidad**

El nombre y la identidad son derechos básicos que se garantizan hoy en día con el Documento Nacional de Identidad, documento al que tienen derecho las niñas y niños desde el día de su nacimiento.

#### El DNI para la niñez y adolescencia, un avance de los últimos años

En los últimos años, y tras una campaña de la sociedad civil, se han dado avances importantes en el perfeccionamiento de las herramientas normativas y administrativas para garantizar el derecho al nombre de las niñas, niños y adolescentes. Como resultado de los cambios introducidos desde el año 2002, hoy el Estado provee a las niñas, niños y adolescentes del Documento Nacional de Identidad (DNI), lo que antes estaba limitado sólo a personas adultas.

De acuerdo con la información disponible (ver cuadro N° 2.12), hay más de 9 millones 575 mil niñas, niños y adolescentes que cuentan con su DNI, de los cuales 3 millones 273 corresponden a niñas y niños entre 0 y 5 años. Este proceso de documentación se ha realizado entre el 2008 y el 31 de marzo de 2013. Hay que señalar que un importante avance en esa dirección fue el reconocimiento del registro de identidad como actividad prioritaria a favor de la niñez y la adolescencia (2005) y la creación del programa presupuestal Acceso de la Población a la Identidad puesto en marcha en el año 2008.

Según la ENDES, para el año 2012, la proporción de niñas y niños de 6 a 59 meses que no están inscritos en la Municipalidad/Oficina Registral del RENIEC sería del 4,4%, cifra menor comparada con el 5,0% del 2011 y el 7,2% del 2010.

Cuadro N° 2.12

Perú: Población identificada con DNI por grandes grupos de edad y sexo			
Grupos etarios	Total	Masculino	Femenino
Mayores de 18 años	21.864.469	10.873.545	10.990.924
Menores de 18 años	9.575.847	4.867.061	4.708.786
0 a 5 años	3.273.739	1.669.097	1.604.642
6 a 17 años	6.302.108	3.197.964	3.104.144
<b>Total Población Identificada</b>	<b>30.468.838</b>	<b>15.740.606</b>	<b>15.699.710</b>

Fuente: RENIEC. Información al 31 de marzo de 2013. Elaboración propia.

### **3.3. Derecho a la salud**

Garantizar el derecho a la salud a las niñas, niños y adolescentes incluye el derecho a la nutrición y a las condiciones que la hacen posible: acceso al agua segura, disposición de excretas, buenas prácticas de crianza. Implica también que puedan hacer uso de servicios de salud de calidad y contar con un seguro que les brinde tratamiento oportuno ante enfermedades, emergencias, etc.

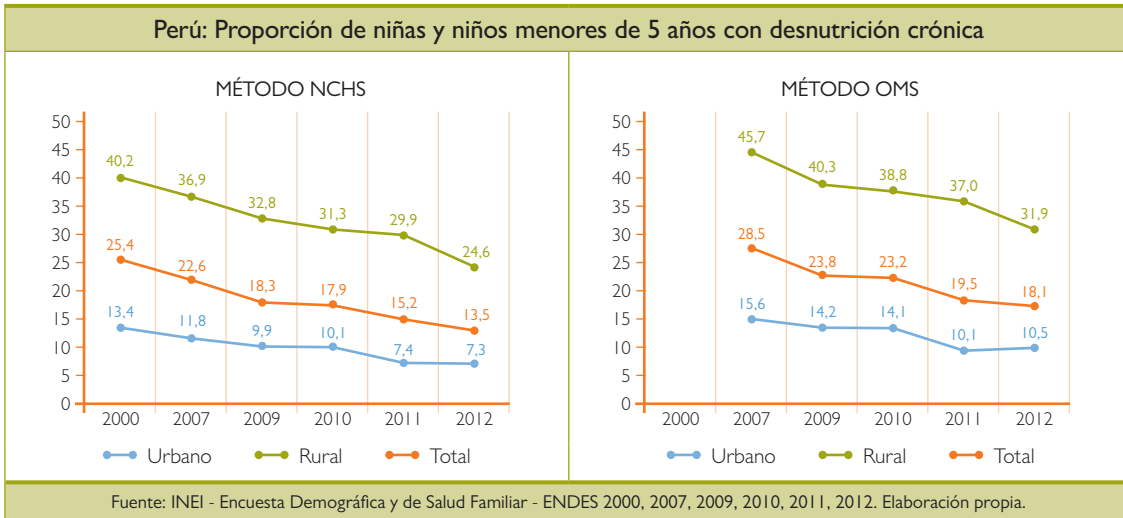
#### (Mal)nutrición

Los últimos datos de la ENDES 2012 muestran que la desnutrición crónica y la anemia siguen presentes en el país y dan cuenta de lo mucho que todavía debe hacerse en esos terrenos.

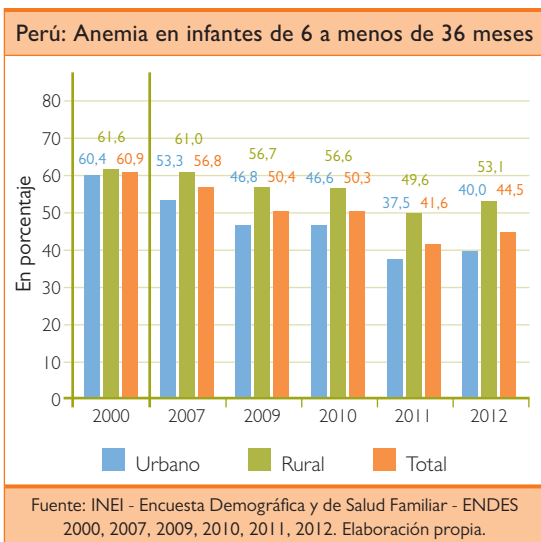
De acuerdo con el parámetro OMS, para el año 2012 el 18,1% de las niñas y niños menores de 5 años del país tiene desnutrición crónica, lo que significa que prácticamente uno de cada cinco niños, es decir, unos 600 mil niñas o niños muestran en su cuerpo las secuelas de una vida llena de privaciones (utilizando el método NCHS, la desnutrición crónica infantil es de 13,5%).

Por su parte, los análisis de sangre muestran una realidad invisible al ojo humano: 44,5% de infantes menores de 36 meses tienen anemia. Es menos que lo que se tenía en el año 2000 (6 de cada 10). Sin embargo es alarmante que aun 4 a 5 de cada 10 infantes menores de 36 meses tengan anemia y causa preocupación que la anemia en el 2012, comparado con el 2011, haya crecido en 2,9%, revirtiéndose la tendencia de disminución preexistente.

Cuadro N° 2.13



Cuadro N° 2.14



Otra aproximación a los problemas de alimentación que ofrece la ENAHO, es el indicador de «déficit calórico aparente». Según su reporte para el último trimestre de 2011, en esta situación se encontrarían el 40,2% de hogares rurales con niñas, niños y adolescentes. En las zonas urbanas, ese porcentaje está en 29,6% y en Lima Metropolitana baja a 22%.

Un problema a destacar, en especial en las zonas urbanas, es la presencia creciente de otra forma de malnutrición: la obesidad. Este tema —que estaba ya en las discusiones de grupos especializados—, saltó a la opinión pública en el 2011 cuando en diversos medios se comentó que según la Organización Panamericana de la Salud, «el Perú ostenta el octavo lugar en el Ranking mundial de obesidad infantil» (OPS 2011).

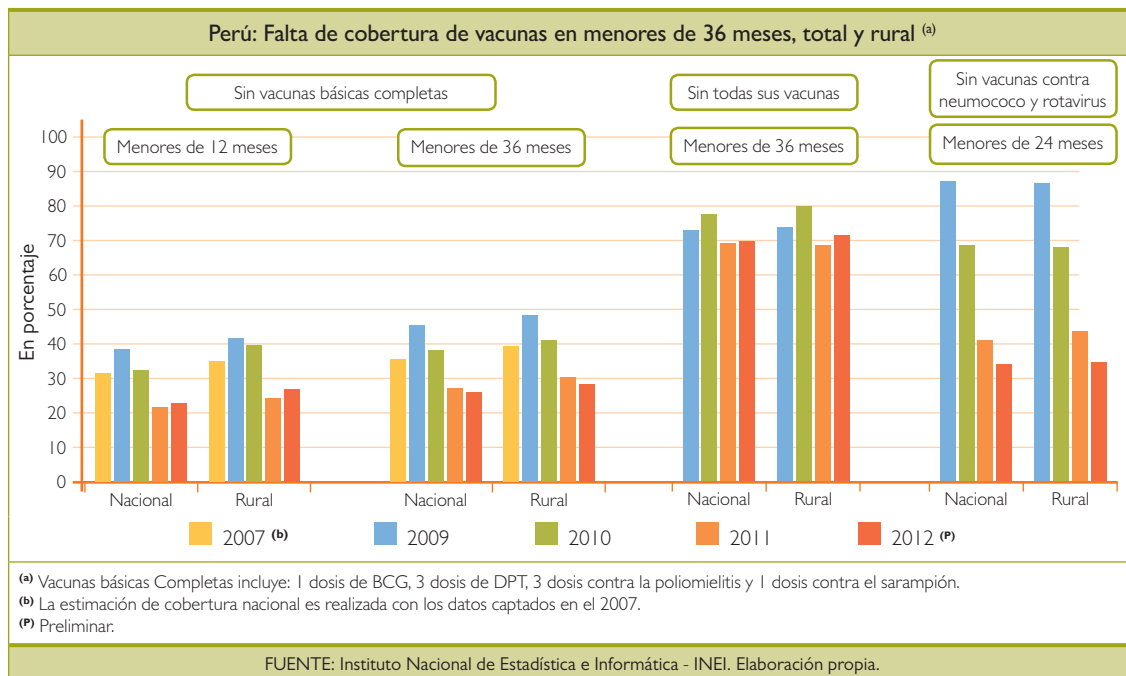
**Protección contra enfermedades inmuno-prevenibles**

Si bien, de un lado, el país ha ampliado la relación de vacunas consideradas necesarias para la atención de su población infantil, de otro, lo que se observa es una cobertura insuficiente para lograr una adecuada protección a las enfermedades inmuno-prevenibles. Así, por ejemplo, para el año 2012, el 26,1% de menores de 36 meses no tiene sus vacunas básicas completas para su edad, en los menores de 12 meses esa proporción es del orden del 22,9%. En ambos casos el déficit es mayor en las zonas rurales (28,3% para el primero y 27,0% en el segundo). Con respecto a las niñas y niños menores de 12 meses sin vacunas completas, preocupa el incremento de 24,3% en el 2011 a 27,0% en el 2012.

Un tema que está asociado a la adecuada y oportuna vacunación es la asistencia al control del crecimiento y desarrollo del niño sano, servicio que, de acuerdo al protocolo, comprende entre otros aspectos: orientación a la madres para el cuidado del menor de 3 años, en especial la promoción de la estimulación temprana y las buenas prácticas de cuidado, el control del peso y la talla, despistaje de anemia y la colocación de las vacunas respectivas.

La data disponible muestra una proporción significativa de niñas y niños sin sus controles completos: 49,2% en menores de 36 meses a nivel nacional y 41,5% en el área rural. Es de señalar que esta situación es menor en zonas rurales que urbanas, lo que tiene que ver con la prioridad que se da a este servicio en zonas rurales cubiertas por el Programa Juntos. Ello también se puede observar en la recepción del suplemento de hierro, así como en la aplicación de las vacunas contra el rotavirus y el neumococo, incluidas recientemente (ver cuadro N° 2.15).

Cuadro N° 2.15



**Saneamiento básico**

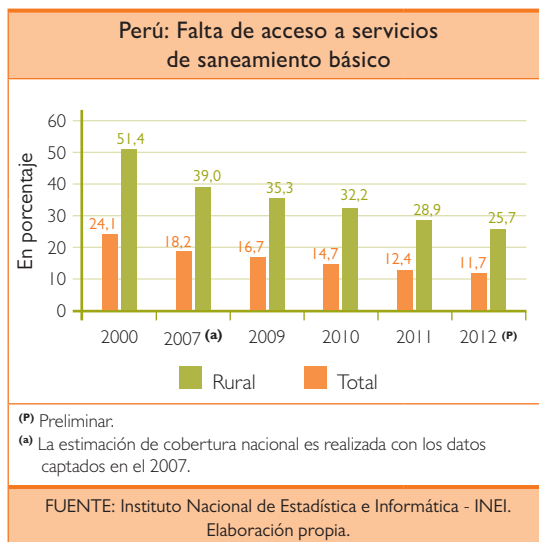
Dada la importancia que tiene el servicio de saneamiento básico para garantizar la salud y calidad de vida de las niñas y niños, se ha incluido en el Programa Articulado Nutricional. Tal como se muestra en el cuadro N° 2.16, la cobertura de estos servicios se ha ampliado en la última década, pero todavía hay un déficit en el 25,7% de hogares rurales.

**Niñas y niños con VIH-SIDA**

Entre 1983 y 2012 se han registrado en total 28 mil 216 casos de SIDA. De estos, 1.467 corresponden a menores de 20 años, lo que representa el 5,2% del total de casos. La mayor parte se registra en los segmentos de 15 a 19 (703 casos) y de 0 a 4 años (510 casos). Con respecto a la distribución por género, si bien la proporción de niños y niñas es similar en el rango de edades de 0 a 14 años, se observa una mayor proporción de varones en el grupo de 15 a 19 años.

El 31,4% de los casos registrados están en el rango de adultos jóvenes de entre 20 y 29 años. En este grupo, la proporción de varones respecto a mujeres es mayor. De acuerdo con estas cifras y atendiendo a la información disponible sobre edad de inicio de la actividad sexual, es posible asumir que una parte importante de los casos registrados corresponden a personas que adquirieron la enfermedad en la adolescencia.

Cuadro N° 2.16



**Derecho a la seguridad social**

Un tema que ha tenido un desarrollo importante en esta primera década del siglo XXI es la ampliación de la cobertura de seguros de salud para niñas, niños y adolescentes. De hecho, los datos de la ENAHO para el 2004 señalan que para ese año el 45,3% de la población infantil no estaba cubierta por ningún seguro de salud, mientras que para el de 2012 la población desprotegida baja al 31,8%. Esto representa una mejora, sin embargo esta cifra contrasta



significativamente con la alcanzada en el 2011 que fue de 26,2%. Este retroceso, como se puede ver en el cuadro N° 2.18, puede que sea consecuencia de una caída en la cobertura del Sistema Integral de Salud (SIS) en el 2012.

Con respecto al tipo de seguro, se observa que entre 2004 y 2012 hay un incremento de niñas, niños y adolescentes cubiertos por ESSALUD: pasa de 13,5%

a 21,5%. Esto es concordante con el incremento del empleo asalariado que registra el país para ese periodo.

Con respecto al SIS, la cobertura crece entre el 2004 y el 2010 pasando de 37,4% a 52,9%, aunque se observa una disminución en el 2011 (50,8%) y en el 2012 (43,1%).

Preocupa que en el año 2012, el 31,1% de las niñas, niños y adolescentes no cuente con ningún seguro.

Cuadro N° 2.17

Perú: Distribución de los casos de personas con SIDA por grupos de edad y sexo, 1983-2013									
	0 a 4 años	5 a 9 años	10 a 14 años	15 a 19 años	Total menores de 20 años	20 a 29 años	30 a 49 años	50 años a más	Total
Hombres	284	73	53	469	879	7.064	11.698	2.346	21.987
Mujeres	226	72	56	234	588	1.798	3.252	591	6.229
Total	510	145	109	703	1.467	8.862	14.950	2.937	28.216
%					5,2%	31,4%	53,0%	10,4%	100%

Fuente: MINSA. Elaboración propia.

Cuadro N° 2.18

Perú: Población menor de 18 años por condición de afiliación y tipo de seguro de salud, 2004-2012					
	Sí está afiliado	Tipo de seguro			No está afiliado
		Solo ESSALUD	Solo SIS	Otro seguro	
2004	54,7	13,5	37,4	3,7	45,3
2005	53,1	13,9	35,9	3,3	46,9
2006	57,6	14,5	40,0	3,1	42,4
2007	59,8	15,9	39,8	4,0	40,2
2008	71,1	16,4	51,0	3,8	28,9
2009	73,8	17,2	52,8	3,9	26,2
2010	73,8	17,5	52,9	3,5	26,2
2011	73,8	19,1	50,8	3,9	26,2
2012	68,9	21,5	43,1	4,4	31,1

Fuente: INEI. Situación de la Niñez y del Adulto Mayor. Informe técnico Enero-Febrero-Marzo 2013. Lima, junio del 2013. Elaboración propia.



## 4. Derecho al desarrollo

Uno de los principales servicios para garantizar el derecho al desarrollo es la educación. En este capítulo se hace una breve revisión del estado de este servicio para los diferentes grupos etarios.

### 4.1. Derecho a la educación

En educación, los problemas de cobertura se concentran en los niveles de educación inicial y secundaria, mientras que los asociados a la calidad del servicio y logros de aprendizaje atraviesan todo el proceso educativo, siendo un punto crítico en la educación primaria y en especial en los primeros grados.

#### Primera infancia (menores de tres años)

El Estado, en materia educativa, no tiene una política pública universal y efectiva sobre la atención de la primera infancia. En general, no hay servicios de cuidado diurno significativos, ni urbanos ni rurales, con excepción de lo que fueron los Wawa Wasis, integrados en el 2012 al programa Cuna Más. Este programa tiene una cobertura del orden de los 57 mil 817 niñas y niños (de una población del orden del millón y medio) y se apoya en redes de madres cuidadoras (MIDIS 2013).

Un tema emergente, en especial para estos primeros tres años de vida, es el referido al desarrollo de buenas prácticas de crianza. Aun cuando no es un tema nuevo, adquiere hoy una connotación nueva a la luz del programa Cuna Más, que incluye un servicio destinado a zonas rurales, donde los profesionales del programa harán visitas a las familias más necesitadas, apoyándolas en la adopción de prácticas de cuidado y estimulación temprana que redunden en un mejor desarrollo integral de la niña y del niño.

En lo que se refiere a capacitación de padres para el adecuado cuidado de sus hijos, está el Programa de Control del Crecimiento y Desarrollo (CRED) del sector Salud el cual tiene un componente de capacitación para padres y madres de niñas y niños menores de cinco años, pero esto resulta insuficiente.

#### Educación inicial

La cobertura de educación inicial ha mejorado en todo el país y en especial en las zonas urbanas, pero todavía hay un retraso importante en zonas rurales así como un menor acceso de las niñas a este servicio.



De acuerdo a los datos de la ENAHO para el 2012, el 71,2% de niñas y niños de 3 a 5 años accede al servicio de educación inicial; en las zonas rurales esta proporción es de 63,6% mientras que en Lima Metropolitana sube hasta el 82,4%.

El análisis por sexo muestra, a su vez, que hay una proporción mayor de niñas que de niños que van a la escuela inicial: 71,7% en las niñas respecto a 70,7% de los niños. Ello ocurre tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, no así en Lima Metropolitana, donde el 83,9% de niños asiste a un centro de educación inicial, mientras que en las niñas esta asistencia es del 80,8%.

Un problema identificado en los servicios educativos de nivel inicial está referido a la calidad de los mismos. En función de ello, se ha emitido una reciente disposición, que apunta a una transición progresiva de los Programas no Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI) para convertirlos en efectivos Centro de Educación Inicial, con personal capacitado para tal fin.

Cuadro N° 2.19

Perú: Tasa neta de asistencia escolar de la población de 3 a 5 años en educación inicial por ámbito geográfico y sexo, 2004 - 2012												
Año	Nacional			Lima Metropolitana			Urbana <sup>(1)</sup>			Rural		
	Total	Niño	Niña	Total	Niño	Niña	Total	Niño	Niña	Total	Niño	Niña
2004	59,7	58,1	61,2	75,8	72,2	78,8	64,3	62,3	66,5	42,8	44,0	41,6
2007	64,4	64,2	64,5	77,3	76,9	77,6	66,9	66,7	67,1	50,6	50,7	50,5
2010	68,0	68,0	67,9	78,1	78,6	77,5	68,1	69,6	66,7	58,3	56,1	60,7
2011	69,7	70,5	68,7	82,0	85,2	77,5	69,7	68,6	70,7	57,5	57,0	58,1
2012	71,2	70,7	71,7	82,4	83,9	80,8	69,5	68,7	70,4	63,6	61,9	65,4

<sup>(1)</sup> Excluye Lima Metropolitana

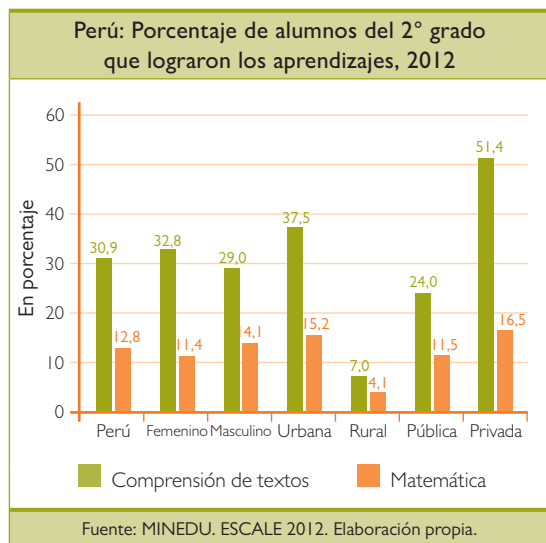
Fuente: INEI: Situación de la Niñez y del Adulto Mayor. Informe Técnico N°2 Junio 2013.  
Con data de ENAHO 2004, 2007, 2010, 2011, 2012. Elaboración propia.

### Educación primaria

Como se ha señalado, no hay un problema significativo de cobertura educativa en primaria. Lo que sí se tiene es un problema de calidad de educación y logro de aprendizajes. En relación a los logros en comprensión de lectura, en el año 2012, apenas el 30,9% de las niñas y niños de 2° grado a nivel nacional comprenden lo que leen. Esta cifra es abrumadoramente más crítica en el área rural, donde solo el 7% ha logrado esta habilidad (MINEDU 2012).

La situación en razonamiento matemático es aún más grave, a nivel nacional solo el 12,8% de las niñas y niños está en un nivel aceptable y en las zonas rurales apenas 4 de cada 100 niños logran un desarrollo satisfactorio. Adicionalmente, hay que señalar que existen también brechas importantes entre escuelas privadas y públicas.

Cuadro N° 2.20



Varios son los factores que influyen en esta situación. Con relación a los docentes hay un déficit de capacitación y formación. En las áreas rurales no hay disponibilidad

de docentes para enseñar a las niñas y niños en su lengua materna, en especial en la sierra como en la selva, a pesar de los esfuerzos puestos en el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

Los retrasos en matrícula y en los logros educativos en primaria extienden la permanencia de las niñas y niños en la escuela, y los problemas de falta de calidad se arrastran en la educación secundaria, donde el riesgo de abandono se incrementa.

### Educación secundaria

La cobertura en educación secundaria ha venido creciendo a lo largo de los años pero todavía hay un retraso, en especial en las zonas rurales. Por su parte, y respecto de las diferencias por sexo, los datos muestran una mayor presencia de niñas que de niños, lo que implicaría un cambio de tendencia.

Así, según la ENAHO, a nivel nacional, los datos disponibles para el último trimestre de 2012 muestran que la tasa neta de asistencia escolar para adolescentes de ambos sexos, que mide la proporción de adolescentes de 12 a 16 años que asisten a educación secundaria, estuvo en 80,8%, pero, mientras la cobertura en Lima Metropolitana alcanzó al 87,9% y en las otras zonas urbanas llega a 84,6%, en las zonas rurales llegó solo a 70,2%. Por su parte, al analizar la asistencia por sexo, los datos muestran proporciones semejantes tanto en mujeres (80,7%) como en varones (81,0%); en las áreas rurales, donde la presencia de mujeres ha sido tradicionalmente más baja, llega a 69,9% de mujeres frente a 70,4% de varones.

Un dato que no hay que perder de vista es la llamada «tasa bruta» de asistencia escolar de adolescentes de 12 a 16 años, que mide la proporción de personas de este grupo de edad que asiste a algún grado o año de educación escolar. Esta tasa llegó al 91,7% en el 2012 y la serie anual muestra un incremento del 2004 en



adelante, tanto para niños como para niñas, lo que es un dato positivo.

Viendo el cuadro N° 2.21, hay una diferencia entre la tasa bruta (91,7%) frente a la tasa neta (80,8%). Esto se explica por el retraso escolar, el cual puede darse ya sea por un ingreso tardío a la escuela como por repitencia en primaria.

#### Educación y presupuesto

Atendiendo a los problemas existentes, para el ejercicio fiscal 2012 se amplió el presupuesto del sector con el objetivo principal de cerrar las brechas en educación

inicial. Asimismo, se lanzó la campaña nacional Cambiemos la Educación, Cambiemos Todos, como parte de un desafío que apunta a llevar a la práctica el Proyecto Educativo Nacional. En esta tarea se ha comprometido a diversos estamentos del Estado, como lo muestran los acuerdos del Ministerio de Educación con los Gobiernos regionales.

A su vez, el tema de la calidad y logro de aprendizajes está en el centro de la agenda pública. Para ello se viene dando una revisión y desarrollo de los programas por resultados para todo el proceso educativo, desde la educación temprana (0 a 3 años), hasta la educación secundaria.

Cuadro N° 2.21

Perú: Tasa bruta y tasas netas de asistencia escolar de la población de 12 a 16 años en educación secundaria por ámbitos geográficos y sexo, 2004 - 2012															
Año	Nacional bruta <sup>(1)</sup>			Nacional neta <sup>(2)</sup>			Lima Metropolitana (neta)			Urbana <sup>(3)</sup> (neta)			Rural (neta)		
	Total	Niño	Niña	Total	Niño	Niña	Total	Niño	Niña	Total	Niño	Niña	Total	Niño	Niña
2004	86,3	86,0	86,6	69,6	69,4	69,7	80,0	79,3	80,7	76,7	75,7	77,9	53,5	54,8	52,2
2007	89,3	90,2	88,2	75,4	75,8	74,9	83,7	82,7	84,8	80,7	81,5	79,9	62,8	63,6	62,0
2010	90,7	91,2	90,3	78,5	78,0	79,0	84,4	82,0	86,8	83,9	83,3	84,4	67,1	68,2	66,1
2011	91,5	91,4	91,6	79,6	78,6	80,6	85,6	83,4	87,9	84,3	83,4	85,3	69,0	69,0	69,0
2012	91,7	91,4	92,1	80,8	81,0	80,7	87,9	88,6	87,0	84,6	84,2	85,1	70,2	70,4	69,9

<sup>(1)</sup> Tasa de escolaridad bruta: proporción de personas de un grupo de edad que asiste a algún grado de educación escolar.  
<sup>(2)</sup> Tasa de escolaridad neta: proporción de personas de un grupo de edad que asiste al grado de escolaridad que le corresponde por su edad.  
<sup>(3)</sup> Excluye Lima Metropolitana

Fuente INEI. Situación de la Niñez y del Adulto Mayor. Informe técnico Enero-Febrero-Marzo 2013. Lima, junio del 2013. Elaboración propia.



## 5. Derecho a la protección contra la violencia y explotación económica

La primera parte de este capítulo presenta la realidad de la violencia física que sufren niñas, niños y adolescentes, ya sea por el entorno familiar en el que viven o porque ellos son los directamente afectados. Al final de esta, se incluye un acápite que alude a la realidad en la cual son las niñas y niños los que usan la violencia contra terceros.

La segunda parte aborda la problemática del «trabajo infantil» la cual se ha denominado «las niñas, niños y adolescentes en el mundo del trabajo».

### 5.1. La realidad de la violencia contra la niñez y adolescencia

La violencia contra la niñez y adolescencia ha sido hasta hace poco una realidad no medida, por tanto es aún una problemática «sin cifras», aunque cabe señalar que se vienen dando avances en la perspectiva de contar con data fiable que dé cuenta de ella.

Desde el año 2000, la ENDES provee información sobre las formas de violencia contra la mujer vinculada a la violencia familiar. La encuesta se aplica a mujeres en edad fértil (15-49 años) e indaga sobre episodios de violencia verbal, física y sexual ocurridos en los 12 meses previos a la encuesta, así como la violencia sufrida alguna vez durante su vida en la relación con su pareja.

Entre las innovaciones de la ENDES desde 2011 está la inclusión de preguntas sobre violencia contra la niñez y adolescencia. Como estrategia de investigación, la encuesta indaga entre las mujeres entrevistadas, con hijas o hijos en el hogar, sobre las formas de castigo ejercidas por el esposo o compañero y por ella misma a sus hijas e hijos. La encuesta también interroga a la entrevistada sobre su experiencia de niña, si fue víctima de castigo por sus padres o tutores y en qué formas.

En esta sección se hace una aproximación a los temas de violencia a partir de dos tipos de fuentes: la ENDES 2012 que presenta indicadores representativos para el país o las regiones, y los reportes estadísticos de la Policía Nacional del Perú (PNP), de los Centros de Emergencia Mujer (CEM) y de las Defensorías Municipales



del Niño y del Adolescente (DEMUNA).<sup>8</sup> Estos últimos, a diferencia de la ENDES, dan cuenta del volumen y características de las denuncias y de las víctimas atendidas en sus servicios. Cabe indicar que estas tres fuentes no son comparables ni necesariamente compatibles.

#### 5.1.1. Hablan las madres sobre la violencia en la familia (ENDES 2012)

##### Situaciones de control y de dominación de la mujer a lo largo de su vida

La información referida al tipo de control y de dominación ejercida contra la mujer, señala que en el 66,3%

Situación de la niñez y la adolescencia:  
una aproximación desde el enfoque de derechos

<sup>8</sup> Las fuentes utilizadas son el Anuario Estadístico 2011 de la PNP, la información estadística que provee el MIMP referida a los CEM, y la RENAMU 2012. Con respecto a la información del Anuario de la PNP, es necesario señalar que la información referida a menores de 18 años se presenta en diferentes capítulos, y la fuente no explica en qué medida los casos incluidos en uno de los acápites puedan estar también reflejados en los otros. Por tanto se ha optado por no combinar la información relativa a temas similares sino presentarla por separado.



de los casos las mujeres han sido víctimas de «algún control» por parte de su esposo o compañero a lo largo de toda su vida juntos. Esta proporción llega a 80,1% para las entrevistadas que se encuentran separadas, divorciadas o viudas, mientras que entre las casadas y convivientes baja a 64,0%.

Las situaciones donde la proporción está por debajo del promedio son: entre las mujeres que tienen educación superior (60,4%), aunque también entre las de menor educación (63,0%) y entre las que tienen mayores ingresos (58,4%). En relación con la diferenciación por áreas geográficas, no se aprecian variaciones marcadas entre áreas urbanas y rurales.

#### **Situaciones humillantes**

El 21,7% de las entrevistadas señala haber sufrido situaciones humillantes. Esta proporción sube a 38,5% entre las mujeres que, a la fecha de la entrevista, se encuentran separadas, divorciadas o viudas; mientras que entre las casadas y convivientes baja a 19,0%. A diferencia de las «situaciones de control», la proporción de mujeres que reconocen haber vivido situaciones humillantes sube conforme la edad de las entrevistadas, pasando de 11,2% entre las de 15 a 19 para llegar a 29,7% entre las de 45 a 49 años.

#### **Violencia física y sexual contra la mujer**

De acuerdo a la misma fuente, 37,2% de mujeres declararon haber sido alguna vez víctimas de alguna forma de violencia física o sexual, siendo la violencia física (36,4%) la más generalizada; existiendo un 8,7% de mujeres que afirma haber sido víctima de violencia sexual.

Dentro de las formas de violencia física, la más común es el empujón, la sacudida o tirar algún objeto (29,7%), seguida por abofeteo (23,3%), golpe con puños u objetos contundentes (19,8%) y patadas (14,3%). Entre las formas más agravadas de agresión destacan: intento de ahorcamiento o quemarla (3,7%), amenaza con arma (2,6%) y ataque con arma (1,7%). Por su parte, en materia de agresión sexual destaca el obligar a tener relaciones en contra de su voluntad (7,9%).

El haber sido víctima de violencia física o sexual es más frecuente entre las mujeres que a la fecha de la entrevista se encuentran separadas, divorciadas o viudas, respecto a las que se encuentran unidas.

En el análisis por departamento se observa que las mayores tasas de violencia física y/o sexual se encuentran en Apurímac, Cusco y Junín, con niveles superiores al 50%. En el otro lado está La Libertad, con 20,8%.

#### **Violencia de pareja contra la mujer en los últimos 12 meses**

En la pregunta referida a ocurrencia de violencia en los últimos 12 meses, el 12,9% de mujeres declararon haber sido víctimas de alguna forma de violencia física y/o sexual por parte de su pareja, en los 12 meses previos. De estas, 12,1% corresponde a violencia física y 2,8% a violencia sexual.

Es de destacar que la ocurrencia de episodios de violencia es más acentuado entre las mujeres de menos de 29 años, en especial entre las menores de 25 años. Así, en el segmento de 25 a 29 años, la proporción de mujeres víctimas de violencia, física y/o sexual, es de 15,6%, entre las de 20 a 24 años es de 15,6%, y entre las de 15 a 19 años es de 19,8%.

En la distribución por departamento, Cusco (22,5%) así como Apurímac (19,9%) son los que tienen las tasas más altas de violencia contra la mujer.

#### **Violencia contra la mujer por personas que no son sus parejas**

El 16,0% de las mujeres entrevistadas reconoce haber sido víctimas de violencia por otras personas que, no siendo sus parejas o compañeros, forman parte del entorno cercano. Los agresores más frecuentes son el padre (29,6%), la madre (25,3%), el hermano (15,4%) y la ex pareja (17,8%).

#### **Entorno de violencia y expectativa de apoyo**

Los datos presentados muestran un entorno familiar marcado por el clima de violencia de género y generacional. Como se ha mostrado, los principales agresores son el esposo o compañero y, cuando no es este, miembros de la familia, empezando por el padre, la madre y el hermano, aunque también se registran agresiones de otros no parientes.

Paralelamente, las personas a las cuales las mujeres recurren en demanda de apoyo son también parte del entorno familiar (41,5%) antes que del entorno institucional (27,3%). Dentro de las personas cercanas destacan, en primer lugar, la madre (34,4%) y la hermana (13,3%), aunque el padre (14,3%) y el hermano (13,1%) eventualmente también aparecen como refugio.

Respecto a las instituciones a las cuales recurren las mujeres ante situaciones de violencia, en primer lugar, figura la comisaría (75,4% de los casos); en segundo lugar, se encuentran los juzgados (11,8%) y la fiscalía (10,1%). Las defensorías municipales (DEMUNA) figuran en cuarto lugar (10,0%) y, más atrás, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Con respecto a los ámbitos, se observa un patrón diferenciado entre Lima y otras zonas del país: en el ámbito rural un 45,0% de mujeres acude a la comisaría, a diferencia del área urbana donde un 85,6% declara haber acudido a ellas. Así mismo, se observa que en el ámbito rural un 28,6% de mujeres declara haber acudido al juzgado, mientras que en el ámbito urbano solo acude un 6,2%. Esto demuestra que la institución a la cual más se acude en el ámbito rural es el juzgado<sup>9</sup> mientras que en el ámbito urbano es la comisaría.

Cuadro N° 2.22

Perú: Tiempo transcurrido entre la unión o convivencia y el inicio de la violencia física o sexual ejercida por el actual/último esposo o compañero, según tiempo de convivencia, 2012									
Tiempo de convivencia	Total	Tiempo transcurrido del inicio de la violencia							Número de mujeres maltratadas
		Antes de la unión	Menos de 1 año	1-2 años	3-5 años	6-9 años	10 a más años	Después del divorcio	
Casada/Conviviente sólo una vez	100,0	1,5	22,0	42,9	20,2	7,1	5,9	0,3	4.069
Menos de 6 años	100,0	3,5	42,5	43,5	9,6	0,1	0,2	0,6	646
6-9 años	100,0	2,9	19,8	44,7	23,1	8,6	0,5	0,5	692
10 a más años	100,0	0,7	17,8	42,4	21,9	8,4	8,6	0,2	2.731
Casada/Conviviente más de una vez	100,0	1,2	23,2	45,1	17,6	9,3	3,4	0,2	707
Total 2012	100,0	1,5	22,2	43,3	19,8	7,4	5,5	0,3	4.776

Fuente: INEI: Situación de la Niñez y del Adulto Mayor. Informe Técnico N°2 Junio 2013. Con data de ENAHO 2004, 2007, 2010, 2011, 2012. Elaboración propia.

### 5.1.2. Hablan las madres sobre los castigos (ENDES 2012)

#### Castigos del padre biológico a sus hijas e hijos

El 77,2% de las mujeres entrevistadas señala que el padre biológico recurre a la «reprimenda verbal» como forma principal de castigo. Otras formas señaladas son la «prohibición de algo que le gusta» (33,7% de los casos) y el uso de «golpes y castigos» (30,8% de los casos).

La información desagregada para zonas urbanas y rurales muestran una diferencia significativa no tanto en el uso de la reprimenda verbal que es importante para ambas (75,4% y 80,7% respectivamente) pero si en el peso del castigo físico (preferido en las zonas rurales, 44,2%) frente a la prohibición de algo que les gusta, que es el preferido en las zonas urbanas (43,3%).

En lo que se refiere a «prohibirles algo que les gusta», destaca el hecho que esta forma de castigo es más utilizada por los segmentos de más altos ingresos que los de más bajos ingresos; por el contrario, el uso del golpe o castigo físico es mayor en los segmentos más pobres.

#### Ingreso temprano de la violencia al hogar

El cuadro 2.22 muestra que el clima de violencia se introduce tempranamente en los hogares, entre un año y tres de convivencia, período en el que por lo general las parejas tienen niñas o niños pequeños. Como se puede observar, del total de mujeres que reconocen haber sido maltratadas, el 22,2% de las agresiones ocurre en el primer año de vida en pareja, el 43,3% de los casos entre el primero y segundo año y, en un 19,8% de casos, entre el tercer y quinto año.

#### Castigos de la madre biológica a sus hijas e hijos

Con relación a los castigos realizados por la madre biológica hacia sus hijas o hijos, un 77,0% de las entrevistadas señala que recurre a la reprimenda verbal, el 32,7% recurre a golpes y castigos, el 42,6% le prohíbe algo que les guste y un 11,4% adicional usa las palmadas. Las madres más jóvenes tienen una marcada tendencia a apelar a la reprimenda verbal (81,6%), a diferencia de las de mediana edad, para las cuales el castigo físico sube (hasta 36,3% y 34,7%), pero sin desplazar a la reprimenda verbal como la principal opción.

Al igual que para los padres biológicos, para las madres biológicas castigar con «prohibición de algo que les gusta» a las hijas e hijos es lo más utilizado por los segmentos de más altos ingresos, mientras que el uso del golpe o castigo físico es mayor en los segmentos más pobres.

De esta manera se puede ver que, tanto los padres como las madres, en una proporción de 4 de cada 10, recurren al castigo físico.

9. La encuesta no especifica qué tipo de juzgado es, aunque todo parece indicar que se trataría de Jueces de Paz.

### Castigos recibidos por la madre cuando ella era niña

En lo que a la historia personal de la entrevistada se refiere, la mayoría de ellas reconoce haber sido golpeada como forma de castigo (61,6%) mientras que la reprimenda verbal se presenta en el 46,4% de los casos y la prohibición de algo que les gusta ocurre en el 21,0% de casos.

Respecto a la violencia contra su madre cuando ella era una niña, en el 54,8% de los casos señalan que su padre no pegó nunca a su madre, pero el 42,1% señala que eso sí ocurría. No se observa diferencia significativa entre zonas urbanas y rurales.

### Rechazo al castigo físico para estudiar

Es importante hacer notar que el 81,8% de las mujeres entrevistadas rechaza el castigo físico para hacer que sus hijas e hijos estudien, lo que podría ser un indicio de que la práctica de «la letra con sangre entra» estaría quedado en el pasado. Esta percepción es más acentuada entre las mujeres más jóvenes, urbanas, con mayor nivel de educación y mejor nivel de ingresos.

### **5.1.3. La violencia familiar según las denuncias ante la PNP, CEM y DEMUNA**

En este acápite se hace una revisión de las denuncias atendidas por estas tres instituciones referidas específicamente a violencia familiar y sexual, cualquiera sea la edad de la víctima. En los siguientes se presentan las denuncias referidas específicamente a niñas, niños y adolescentes.

### Distribución por tipo de violencia

El cuadro N° 2.23 da cuenta de las denuncias relacionadas a violencia familiar y sexual registradas por las tres fuentes utilizadas en este acápite, según el tipo de violencia.

Con respecto a la PNP, las denuncias por violencia física son las mayoritarias con 59,6% de los casos; los de violencia sexual alcanzan 0,9%. En los CEM, los casos mayoritarios son los de violencia psicológica, llegando

al 49,7%; la violencia sexual alcanza el 12,3%. En las DEMUNA, los casos para estos tres tipos de violencia representan el 13,8% del total de denuncias recibidas, y dentro de este subgrupo, los casos mayoritarios son los de violencia psicológica/física.

### Distribución por sexo de la víctima

La mayor cantidad de denuncias registradas da cuenta que quienes más sufren la violencia son las mujeres. Con respecto a la información reportada por la Policía Nacional, de las 110 mil 844 denuncias registradas bajo la categoría de «violencia familiar», 90% de los casos corresponde a denuncias de violencia contra la mujer. Con respecto a los Centros de Emergencia Mujer, de las 42 mil 537 denuncias vinculadas a temas de violencia familiar, 90,3% fueron contra mujeres. Lamentablemente, la información que ofrece la RENAMU sobre los casos atendidos en las DEMUNA, no presenta información desagregada por sexo de la víctima.

### Las denuncias según departamentos

Con respecto a la distribución territorial, la información de la PNP da cuenta que el departamento donde se registraron más denuncias es Lima. Le siguen los departamentos de Arequipa, La Libertad, Cusco y la provincia del Callao. No está demás señalar que Lima, Arequipa, La Libertad y Cusco están entre los 8 departamentos más poblados.

Con respecto a la información de las DEMUNA, el mayor número de denuncias procede de Lima, Puno, y La Libertad, seguidos por Arequipa, Cusco y Pasco.

### Las denuncias según estado del agresor

Según las denuncias presentadas ante los CEM durante el 2012, tres cuartas partes de las agresiones (31 mil 452 casos) se produjeron con el agresor en estado normal o sobrio y solo una cuarta parte bajo los efectos del alcohol, drogas o ambos.

Cuadro N° 2.23

Perú: Denuncias de violencia familiar atendidas en PNP, CEM y DEMUNA							
Tipo de violencia	PNP 2011		CEM 2012		DEMUNA 2012		
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	% Total
Psicológica	38.366	39,5	21.124	49,7	25.679	94,0	14,7
Física	57.819	59,6	16.191	38,1			
Sexual	849	0,9	5.222	12,3	1.647	6,0	
Sub total	97.034	100,0	42.537	100,0	27.326	100,0	
Otro	13.810				158.584		85,3
Total	110.844		42.537		185.910		100,0

Fuentes: PNP. Anuario estadístico 2011; Resumen Estadístico Personas Afectadas por Violencia Familiar y Sexual Atendidas CEM 2012; RENAMU 2012. Elaboración propia.

Con respecto a las denuncias presentadas ante la PNP durante el 2011, del total de denuncias en 71 mil 777 casos (64,8%) el agresor se encontraba «sobrio» o «ecuánime», lo que es concordante con lo reportado por los CEM. De acuerdo con esta fuente, en el 25,4% de los casos el agresor estaba ebrio, en el 1% de los casos drogado y en el 4,6% de casos en estado enfermo o alterado.

#### Denuncias según lugar de la agresión

La información que proporciona la PNP ratifica el hecho que el hogar es un espacio que puede encerrar peligros severos para sus residentes: el 83,4% de las agresiones reportadas ocurren «en casa», un 8,5% en la calle, 2,5% en el trabajo y 5,4% en otro lugar.

Es de destacar que en el 73,9% de los casos la denuncia se presenta «a la primera» agresión, y que existe un 26,1% de casos donde la violencia es reiterada.

#### 5.1.4. La violencia contra la niñez y adolescencia

Los cuadros N° 2.24 y N° 2.25 reflejan la incidencia directa de la violencia familiar en las niñas, niños y adolescentes. Una mirada general a ambas fuentes dan los siguientes resultados: para el año 2011, la PNP registró 9 mil 522 denuncias de violencia contra menores de edad, representando el 8,6% del total de denuncias. Mientras que en los CEM, las denuncias contra menores de edad ascienden a 11 mil 874, representando el 27,9% del total.

Cuadro N° 2.24

Perú: Denuncias por violencia familiar registradas por la PNP, según sexo y edad de las víctimas, 2011							
Sexo	Menores de 18 años				18 años a más		Total
	Menos de 11 años	11 a 17 años	Total	%	Total	%	
Hombres	1.438	1.657	3.095	32,5	7.138	7,0	10.233
Mujeres	1.353	5.074	6.427	67,5	94.184	93,0	100.611
<b>Total</b>	<b>2.791</b>	<b>6.731</b>	<b>9.522</b>	<b>100,0</b>	<b>101.322</b>	<b>100,0</b>	<b>110.844</b>
% de menores de 18 años	29,3	70,7	100,0		-	-	
% del total	2,5	6,1	8,6		91,4		100,0

Fuente: PNP Anuario Estadístico 2011. Lima, 2012. Elaboración propia.

Cuadro N° 2.25

Perú: Denuncias por violencia familiar registradas por los CEM, según edad de las víctimas y tipo de violencia, 2012							
Tipo de violencia	Menores de 18 años				18 años a más		Total
	Menos de 12 años	12 a 17 años	Total	%	Total	%	
Psicológica	2.722	1.690	21.124	37,2	16.712	54,5	21.124
Física	2.082	1.255	16.191	28,1	12.854	41,9	16.191
Sexual	1.381	2.744	5.222	34,7	1.097	3,6	5.222
<b>Total</b>	<b>6.185</b>	<b>5.689</b>	<b>42.537</b>	<b>100,0</b>	<b>30.663</b>	<b>100,0</b>	<b>42.537</b>
% de menores de 18 años	52,1	47,9			-	-	
% del total	14,5	13,4	100,0		72,1		100,0

Fuente: Resumen Estadístico de Personas Afectadas por Violencia Familiar y Sexual Atendidas CEM 2012. Elaboración propia.

### 5.1.5. Menores de edad víctimas de violaciones a la libertad sexual

De acuerdo con la información generada por la PNP, entre el 2006 y 2008 se registra un incremento del número de casos de violaciones a la libertad sexual para todas las edades, pasando de 6 mil 569 a 7 mil 560; esta tendencia cambia hasta el 2010, año en el cual disminuye a 5 mil 273 denuncias; sin embargo, en el 2011 vuelve a haber un pequeño incremento, registrándose 5 mil 335 denuncias.

El análisis de la información para el año 2011 muestra que el 76,0% de los casos de denuncias registradas en materia de violación de la libertad sexual corresponde a casos cuyas víctimas son menores de 18 años. Dentro de ellas, los grupos más afectados son las niñas de 10 a 13 años y las adolescentes de 14 a 17 años. Ambos grupos representan el 87,3% de las denuncias.

En términos territoriales, y como señala el informe de la PNP, Lima registra la mayor incidencia de denuncias

de este tipo de delito, con 1 mil 841, seguida de Junín con 331 denuncias, Callao con 297, Ayacucho con 291, Arequipa con 289, la Libertad con 227 e Ica con 207 denuncias.

Con respecto a la relación de la víctima con el agresor, una de cada cuatro víctimas dijo que su agresor es un pariente (el 25,3% del total de denuncias). El cuadro 2.27 da cuenta de cómo se distribuye este 25,3% de casos donde el agresor tiene algún tipo de parentesco con la víctima: en el 16,5% de casos, la víctima es hija o hijo del cónyuge; en el 10,7%, es un menor confiado a su cuidado; en el 6,5%, es su discípulo; en el 5,8%, es su propia hija o hijo; y en el 60,4%, tiene otro parentesco.

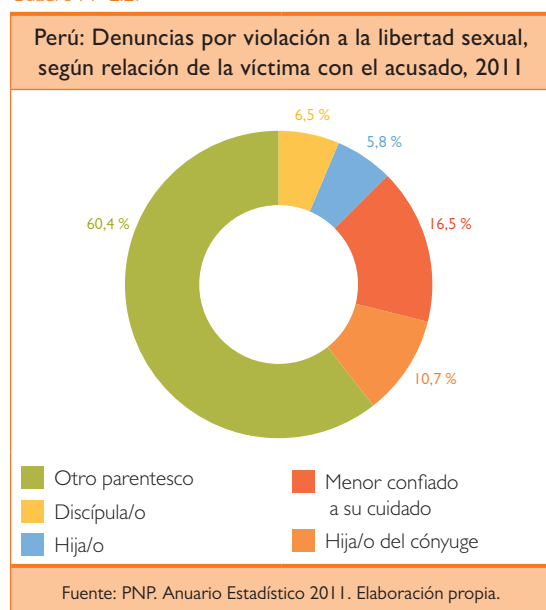
Respecto al estado de las denuncias y las instituciones a las cuales fueron derivadas, el 86,8% pasó a la fiscalía y solo el 1,0% al juez, mientras que un 11,3% está aún en proceso o en otras situaciones no especificadas y el 1,1% de casos fue archivado.

Cuadro N° 2.26

Perú: Denuncias por violación a la libertad sexual, según sexo y edad de la víctima, 2011									
Sexo	Menores de 18 años						18 años a más		Total
	Hasta 6 años	7 a 9 años	10 a 13 años	14 a 17 años	Total	%	Total	%	
Hombre	31	38	68	78	215	5,3	55	4,3	270
Mujer	173	316	1.048	2.303	3.840	94,7	1.225	95,7	5.065
Total	204	354	1.116	2.381	4.055	100,0	1.280	100	5.335
% Mujer/total menores de 18 años	4,5	8,2	27,3	60,0	100,0				
% Grupo /total	3,8	6,6	20,9	44,6	76,0				100,0

Fuente: PNP. Anuario Estadístico 2011. Elaboración propia.

Cuadro N° 2.27



### 5.1.6. Otras violaciones de derechos de niñas, niños y adolescentes. Pistas sobre abandono, desprotección y negligencia

Además de la violencia directa, los derechos de las niñas, niños y adolescentes son afectados por otras formas que causan también privación y daños contra ellas y ellos. En este acápite se recogen las situaciones en las cuales hay problemas de protección por parte de las madres, padres, tutores, adultos o instituciones responsables de su cuidado; así como los accidentes de tránsito, que más bien aluden a responsabilidades de la comunidad.

#### Desprotección por parte de personas responsables de su cuidado

En relación con las denuncias presentadas ante las DEMUNA que aluden a problemas de protección de las madres y padres de familia con sus hijas e hijos, la referida a pensión de alimentos es la principal, representando



Cuadro N° 2.28

Perú: Casos atendidos por las DEMUNA según tipo de casos, 2012		
Tipos de casos	Casos	%
Pensión por alimentos	72.238	38,9
Violencia familiar (maltrato físico y/o psicológico)	19.585	10,5
Régimen de visitas	22.678	12,2
Tenencia	20.102	10,8
Indocumentación infantil	20.868	11,2
Filiación extramatrimonial	10.524	5,7
Maltrato físico y/o psicológico por personas que no son miembros de la familia	6.094	3,3
Matrícula escolar oportuna	3.548	1,9
Derecho a salud	4.777	2,6
Contravenciones	1.752	0,9
Abuso sexual	1.647	0,9
Colocación familiar	1.014	0,5
Otros	1.083	0,6
<b>Total</b>	<b>185.910</b>	<b>100,0</b>

Fuente: RENAMU 2012. Elaboración propia.

el 38,9%. Las asociadas a regímenes de visitas y de tenencia representan el 12,2% y 10,8% respectivamente. Otros campos de denuncia son los referidos a indocumentación infantil y filiación extramatrimonial, 11,2% y 5,7% respectivamente.

La información de las DEMUNA también da cuenta de problemas referidos al funcionamiento de servicios de educación y salud: las denuncias por matrícula escolar [no] oportuna alcanza el 1,9% y las que afectan el derecho a la salud, el 2,9%.

#### Niños, niñas y adolescentes «retenidos» y en «circunstancias difíciles»

Adicional a la información referida a las niñas, niños y adolescentes implicados en situaciones de violencia familiar, en el capítulo referido a hechos policiales relacionados al niño y el adolescente,<sup>10</sup> la PNP presenta la siguiente información:

Con respecto a las 11 mil 922 niñas, niños y adolescentes retenidos por la autoridad policial, 77,9% (9.289 personas) fueron de sexo masculino y 22,1% (2.633 personas) de sexo femenino.

Del total, 111 eran menores de 6 años y de estos, 58 varones y 53 niñas. En el grupo de 6 a 11 años se registraron 627 niños y 245 niñas y,

finalmente, 8.604 niños y 2.335 niñas en el grupo de 12 a 17 años.

Respecto al proceso seguido con estas niñas y niños, 2.763 fueron puestos a disposición del fiscal de familia, 211 remitidos a establecimientos tutelares, 567 pasados a centros preventivos y 8.362 fueron entregados a sus padres o tutores para su cuidado. Quedaron en situación «pendiente» o se fugaron 19.

Cuadro N° 2.29

Perú: Niñas, niños y adolescentes retenidos según sexo y edad, 2011					
	0-5 años	6-11 años	12-17 años	Total	%
Hombres	58	627	8.604	9.289	78,7
Mujeres	53	245	2.335	2.633	21,3
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>872</b>	<b>10.939</b>	<b>11.922</b>	<b>100,0</b>
<b>%</b>	<b>0,9</b>	<b>7,3</b>	<b>91,8</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: PNP. Anuario Estadístico 2011, cuadro 7.7. Elaboración propia.

Respecto a las 6 mil 109 niñas, niños y adolescentes en circunstancias difíciles, las más frecuentes son fuga del hogar (16,3%), frecuentar casas de juegos (15,5% y peligro de abandono (11,4%).

10. PNP. Anuario estadístico 2011, cap.12, cuadros 12.2 y 12.3.

Cuadro N° 2.30

Perú: Niñas, niños y adolescentes en circunstancias difíciles, 2011		
Circunstancias	Casos	%
Fuga de hogar	995	16,3
Frecuentar casas de juegos	944	15,5
Otros	727	11,9
Peligro de abandono	694	11,4
Maltratados	531	8,7
Ausentismo escolar	477	7,8
Extraviados	368	6,0
«Pirañas»	327	5,4
Violados	305	5,0
Bandas juveniles	295	4,8
Frecuentar bares	238	3,9
Sin hogar	131	2,1
Adictos	56	0,9
Proxenetismo	21	0,3
<b>Total</b>	<b>6.109</b>	<b>100,0</b>

Fuente: PNP. Anuario Estadístico 2011, cuadro 12.3

### Accidentes de tránsito

Por su parte, los registros policiales ofrecen información sobre niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de accidente de tránsito y otros eventos que implican riesgos, incluida la pérdida de vidas.

Con relación a fallecidos por accidentes de tránsito en 2011, el 27,4% de las personas fueron menores de 18 años, y con relación a los heridos, las niñas, niños y adolescentes representan el 21,6%.

Cuadro N° 2.31

Perú: Niñas, niños y adolescentes muertos y heridos en accidentes de tránsito, según sexo y grupo de edad, 2011							
		Total	Menores de 18 años				Mayores de 18 años
			0-5 años	6-11 años	12-17 años	Total	
Muertos	Hombres	2.835	152	228	343	723	2.112
	Mujeres	655	53	77	103	233	422
	<b>Total</b>	<b>3.490</b>	<b>205</b>	<b>305</b>	<b>446</b>	<b>956</b>	<b>2.534</b>
	<b>%</b>	<b>100</b>				<b>27,4</b>	<b>72,6</b>
Heridos	Hombres	34.500	1.084	1.582	4.314	6.980	27.520
	Mujeres	15.120	397	951	2.390	3.738	11.382
	<b>Total</b>	<b>49.620</b>	<b>1.481</b>	<b>2.533</b>	<b>6.704</b>	<b>10.718</b>	<b>38.902</b>
	<b>%</b>	<b>100</b>				<b>21,6</b>	<b>78,4</b>

Fuente: PNP. Anuario Estadístico 2011, cuadro 7.7. Elaboración propia.

### 5.1.7. Niños, niñas y adolescentes implicados con la ley penal

Los casos hasta aquí presentados dan cuenta de situaciones en las cuales las niñas, niños y adolescentes son directamente las víctimas de acciones de violencia. En esta sección se abordan más bien las situaciones en las cuales niñas, niños o adolescentes han sido intervenidos por comisión de faltas, detenidos por comisión de delitos o registrados por infracción a la ley penal en el año 2011.

En todos los casos reportados, los adolescentes de sexo masculino constituyen el grupo mayoritario, siendo el 87,9% de los intervenidos por comisión de faltas y el 95,0% de los detenidos por comisión de delitos (en el caso de los adolescentes infractores de la ley penal, la información no figura desagregada).

Es importante hacer notar el aumento de casos entre menores de 18 años y el grupo etario de 18 a 20 años: en las intervenciones por comisión de faltas, en el caso de los hombres casi se triplica, mientras que en el caso de las mujeres casi llega a cuadruplicarse. En las detenciones por comisión de delitos se da una situación similar, en el caso de los hombres casi llega a cuadruplicarse y en las mujeres aumenta en una proporción mayor.

Asimismo, 4 mil 334 menores de 18 años fueron registrados como infractores a la ley penal. Entre ellos, en primer lugar están los referidos a infracciones contra el patrimonio con 2 mil 523 casos. A ello se suman 461 por lesiones y 263 por tráfico de drogas. Las fuentes policiales señalan la detención de 18 niñas, niños o adolescentes por terrorismo (lo que remite a algunos titulares periodísticos de los últimos meses referidos al reclutamiento de niñas y niños por los remanentes de Sendero Luminoso), y 14 casos de menores de edad involucrados en homicidios. Además, se registraron 1 mil 055 niñas, niños o adolescentes con denuncias por otras infracciones.

Cuadro N° 2.32

Perú: Niñas, niños y adolescentes implicados con la ley penal, 2011					
	Intervenidos por comisión de faltas		Detenidos por comisión de delitos		Registrados por infracción a la ley penal
	Menor de 18 años	18 a 20 años	Menor de 18 años	18 a 20 años	
Hombres	5.356	15.292	5.256	20.380	
Mujeres	740	2.722	274	1.263	
Total	6.096	18.014	5.530	21.643	4.334
% de hombres	87,9	84,9	95,0	94,2	

Fuente: PNP. Anuario estadístico 2011, cuadros 2.6, 1.15 y 12.2.

Las regiones con mayores niñas, niños o adolescentes infractores son: Lima con 1.734 casos, Cusco con 782, Callao con 437 y La Libertad con 151.

## 5.2. Las niñas, niños y adolescentes en el mundo del trabajo

Según señala la Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (ENPETI), con base en datos de la ENAHO 2011, en el Perú cerca de 1 millón 658 mil niñas, niños y adolescentes tienen presencia en «el mundo del trabajo», lo que representa el 23,4% del total de niñas, niños y adolescentes.<sup>11</sup>

Con respecto al análisis por sexo, se aprecia que la presencia de niños en el mundo del trabajo (económico) es ligeramente mayor que la de las niñas (927 mil frente a 731 mil, respectivamente).

En las zonas rurales trabajan 972 mil niñas, niños y adolescentes, lo que representa el 48,1% del total de niñas y niños y adolescentes rurales. Mientras que en las zonas urbanas trabajan 686 mil, lo que representa una proporción bastante menor (13,5%) del total de niñas, niños y adolescentes urbanos. Como se desprende de lo antes dicho, la mayor parte de la PEA ocupada menor de 18 años reside en zonas rurales.

Con respecto al sexo, los niños trabajan en un porcentaje un poco más alto que las niñas: 25,5% y 21,1% respectivamente. Donde sí se da una diferenciación mayor, es en el ámbito rural: el 51,4% de niños trabaja, mientras que en el caso de las niñas es el 44,5%.

Con respecto a los grupos etarios, el 18,4% de las niñas y niños de entre 6 y 13 años trabaja, mientras que para el rango etario de 14 a 17 años, es el 32,0% el que trabaja.

Cuadro N° 2.33

Perú: Participación económica según rangos de edad, área de residencia y sexo, 2011 (En miles y porcentajes)									
Población / grupos de edad	Niño			Niña			Total niñas y niños de 6 a 17 años		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
<b>Población</b>									
[6-13]	683	1.622	2.305	645	1.570	2.215	1328	3.192	4.520
[14-17]	373	962	1.335	318	929	1.247	691	1.891	2.582
Total	1.056	2.584	3.640	963	2.499	3.462	2019	5.083	7.102
<b>Niños ocupados</b>									
[6-13]	305	145	450	257	125	382	562	270	832
[14-17]	238	239	477	172	177	349	410	416	826
Total	543	384	927	429	302	731	972	686	1.658
<b>Porcentaje de niños ocupados</b>									
[6-13]	44,7	8,9	19,5	39,8	8,0	17,2	42,3	8,5	18,4
[14-17]	63,8	24,8	35,7	54,1	19,1	28,0	59,3	22,0	32,0
Total	51,4	14,9	25,5	44,5	12,1	21,1	48,1	13,5	23,3

Fuente: ENPETI 2012-2021, p. 28; con base en la ENAHO 2011.

11. Estas cifras son bastante más altas que las arrojadas por el Censo de 2007, pero son concordantes con las estimaciones realizadas en un estudio sobre trabajo infantil patrocinado por la OIT, realizado en 2007 por Rodríguez y Vargas (2009), así como con otras encuestas de hogares y/o de niveles de vida realizadas con anterioridad y posterioridad a dicho estudio. De acuerdo a lo señalado por Rodríguez y Vargas (2010), las diferencias se explican por las metodologías utilizadas en el Censo y en el estudio de 2007. No está demás señalar que el resultado del estudio de Rodríguez y Vargas no fue publicado sino hasta 2009, probablemente porque develaba una magnitud muy significativa del fenómeno que sectores nacionales no estaban dispuestos a reconocer.

### 5.2.1. Tipo de actividades económicas que realizan las niñas, niños y adolescentes

Las actividades económicas en las que participan las niñas, niños y adolescentes varían según los contextos en los cuales residen. En el caso del ámbito rural, las principales actividades son las agrícolas: el 60% ayudó en la chacra o en el pastoreo de animales. Por su parte,

en las zonas urbanas, un 33% ayudó en el negocio de la casa o de un familiar y un 25% prestó servicios tales como lavado de autos, lustrado de zapatos, etc. Además, hay un significativo 27% que declara que «ayudó en la chacra o en el pastoreo de animales», lo que es representativo de una realidad urbana del país todavía apegada al mundo rural.

Cuadro N° 2.34

Perú: Tipo de actividades realizadas por los niños de 6 a 17 años que trabajan, según área de residencia, 2011 (En miles)						
Tipo de actividades	Total			Porcentajes		
	Rural	Urbano	Total	Rural	Urbano	Total
Ayudó en la chacra o pastoreo de animales	846	184	1.030	86,9	26,8	62,1
Ayudó en el negocio de la casa o de un familiar	35	224	259	3,6	32,7	15,6
Prestó servicios: lavando carros, lustrando calzado	47	173	220	4,8	25,2	13,3
Elaboración de productos: chompas, etc.	37	45	81	3,8	6,6	4,9
Vendió productos: caramelos, dulces, etc.	3	40	44	0,3	5,8	2,7
Ayudó realizando labores domésticas en otros hogares	2	10	12	0,2	1,5	0,7
Ayudó a elaborar productos para la venta	3	10	13	0,3	1,5	0,8
<b>Total</b>	<b>973</b>	<b>686</b>	<b>1.659</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: ENPETI 2012-2021, p.29.

Cuadro N° 2.35

Perú: PEA 6 a 17 por grupos específicos de edad, según ramas de actividad, 2007 (Absoluto)				
Actividad económica	6 a 11	12 a 14	15 a 17	Total
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	20.182	42.333	99.186	161.701
Comercio por menor	8.571	17.426	41.555	67.552
Hogares privados y servicios domésticos	894	7.862	29.925	38.681
Industrias manufactureras	1.770	7.034	28.212	37.016
Hoteles y restaurantes	2.417	6.583	19.814	28.814
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	648	4.038	19.697	24.383
Construcción	547	2.403	12.309	15.259
Otras activ. Serv. comun., soc. y personales	1.423	3.268	8.791	13.482
Venta, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motoc.	269	1.545	5.603	7.417
Actividad económica no especificada	915	1.294	4.789	6.998
Actividad inmobiliaria, empres. y alquileres	132	760	4.512	5.404
Comercio por mayor	155	526	2.277	2.958
Pesca	96	586	2.018	2.700
Enseñanza	8	69	2.105	2.182
Explotación de minas y canteras	50	229	1.664	1.943
Servicios sociales y de salud	10	65	468	543
Admin. Pub. y defensa; psegur. soc. afil.	0	0	491	491
Suministro electricidad, gas y agua	39	63	186	288
Intermediación financiera	1	12	117	130
Organiz. y órganos extraterritoriales	0	0	0	0
<b>Total PEA</b>	<b>38.127</b>	<b>96.096</b>	<b>283.719</b>	<b>417.942</b>

Fuente: INEI Censo 2007.

No está demás señalar que si bien la magnitud de la presencia de niñas, niños y adolescentes en el mundo del trabajo, de la que dan cuenta las encuestas de hogares, es significativamente mayor que la que muestra el censo de 2007, las actividades en las cuales se da esa presencia son, por cierto, convergentes con las que muestra el Censo.

A su vez, el Censo 2007 revela la presencia de niñas, niños y adolescentes de seis años y más en actividades que cargan riesgos importantes para ellos. En esa categoría se tiene la presencia de niñas, niños y adolescentes en minas y canteras, en construcción y en hogares de terceros. En todas estas actividades, las niñas, niños y adolescentes quedan expuestos a diversos riesgos.

### 5.3. Niñas, niños y adolescentes bajo las «peores formas de trabajo infantil»

Las «peores formas de trabajo infantil» corresponden a actividades que en el ordenamiento legal peruano

están calificadas como delitos, en especial si involucran a personas menores de 18 años de edad.

Para el año 2011, la PNP reporta que 286 personas fueron víctimas de «trata», de las cuales el 72,4% son menores de 18 años. Cabe resaltar que la mayoría de personas afectadas por este flagelo son las niñas y adolescentes mujeres de entre 11 y 17 años (208 casos) representando el 63,6% del total de personas afectadas (182 casos).

Las actividades en las cuales estas personas víctimas de trata fueron involucradas son: explotación sexual en prostíbulos y *night clubs*; explotación económica, siendo el servicio doméstico, la minería artesanal y la mendicidad en la vía pública las formas más significativas.

De acuerdo a la información policial, los departamentos en los cuales se da mayor ocurrencia de este tipo de actividades son: Madre de Dios (147 casos), Cusco (47), Loreto (17), La Libertad (15), Arequipa (10).

Cuadro N° 2.36

Perú: Denuncias por trata de personas, según sexo y edad de la víctima, 2011							
	Menos de 11 años	11 a 17 años	Total menores de 18 años	18 a 25 años	25 años y más	Total mayores de Edad	Total
Hombres	1	25	26	0	0	0	26
Mujeres	0	182	182	68	10	78	260
Total	1	207	208	68	10	78	286
%		72,4					100,0

Fuente: PNP. Anuario Estadístico 2011. Elaboración propia.

Cuadro N° 2.37

Perú: Personas víctimas de trata, según actividad en las que fueron encontradas, 2011		
Tipo de actividad	Casos	%
Prostíbulos	106	37,1
Night club	73	25,5
Servicio doméstico	19	6,6
Minería artesanal	17	5,9
Mendicidad vía pública	3	1,0
Segregación de basura	1	0,3
Industria maderera	0	0,0
Otros	67	23,4
Total	286	100,0
Reclutamiento nacional	282	
Reclutamiento internacional	4	

Fuente: PNP. Anuario Estadístico 2011. Elaboración propia.



## 6. Derecho a la participación

Este capítulo ofrece una mirada sintética a algunas experiencias de organización y participación, en especial de alcance o proyección nacional, que buscan que las voces de niñas, niños y adolescentes estén presentes en la definición de políticas públicas que sean relevantes para su desarrollo y bienestar integral.

### Una mirada al marco normativo

El derecho a la participación es consustancial a la dignidad de la persona humana y al reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujeto de derechos. En el marco de la CDN la participación es un principio rector, sustentado en el reconocimiento de su derecho a tener su propia opinión y a ser escuchado (Artículo 12°); a expresar libremente sus puntos de vista, lo que incluye el derecho a la información (Artículo 13°); al reconocimiento de su derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (Artículo 14°); y de libertad de asociación y reunión (Artículo 15°).

Los espacios de ejercicio de estos derechos son múltiples: la familia; la comunidad, que incluye a la escuela, los espacios recreativos y culturales, y en algunos casos los espacios laborales; hasta espacios más amplios como aquellos en los cuales se adoptan decisiones de políticas públicas que les competen a las niñas, niños y adolescentes. Por ello compete a la familia, a la comunidad y al Estado reconocer y garantizar su ejercicio. Sin embargo, el mundo adulto no está en general preparado para aceptar que las niñas, niños y adolescentes sean sujetos de derecho y reconocer que no se les debe imponer opiniones, conductas y acciones.

Existen a su vez grupos interinstitucionales que promueven la organización y participación de las niñas, niños y adolescentes para el ejercicio de sus derechos de voz y participación. Se destaca, por su antigüedad y cobertura nacional, la **Comisión Nacional por los Derechos de las Niñas Niños y Adolescentes (CONADENNA)**. La Comisión está integrada por 36 instituciones del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional; moviliza a diversas organizaciones de niñas, niños y adolescentes, incluidos los municipios escolares.

Desde su creación en 1994, la CONADENNA ha realizado 14 Encuentros Nacionales de Niñas, Niños y Adolescentes del Perú, 14 Conferencias Anuales por los Derechos de los Niños (CADEN) y encuentros en la región (Latinoamérica). En el último Encuentro Nacional, en 2011, los delegados han elaborado y suscrito la Agenda de Incidencia Nacional, buscando que el Estado dé prioridad a la calidad de la educación nacional.

Cuadro N° 2.38

Perú: N° de organizaciones, niñas, niños y adolescentes participantes y movilizados en Encuentros Nacionales, 2008 - 2011			
Año	N° de organizaciones participantes	N° participantes	N° de movilizados
2008	131	251	34.000
2009	167	262	42.000
2010	190	91	76.000

Fuente: CONADENNA. Elaboración propia.

### Organizaciones de niñas, niños y adolescentes y redes

Existen diversas organizaciones de niñas, niños y adolescentes. Entre ellas están las generadas espontáneamente por sus propios integrantes hasta las que son promovidas por personas adultas o por organizaciones comprometidas con la promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. La mayoría de las organizaciones son grupos informales, en especial las formadas solo por niñas, niños y adolescentes, aun cuando la ley les reconoce el derecho a que constituyan asociaciones formales. Por tanto, la información disponible es dispersa y solo se ha logrado recabar para algunas iniciativas.

De acuerdo al CNA, es competencia municipal el reconocimiento de las organizaciones de adolescentes y/o jóvenes. Según la información de la RENAMU, en el 2012, existirían en el país 2 mil 388 organizaciones juveniles, con 93 mil 018 asociados.

Una organización con estructura nacional, con una larga tradición en el país y en el mundo, es la que ofrece la **Asociación Scouts del Perú**; en la actualidad cuenta con la participación de más de 4 mil niñas, niños, adolescentes y jóvenes adultos, de entre los 7 y 21 años de edad.

Existen también iniciativas que buscan conformar redes de organizaciones. En esta perspectiva cabe mencionar la red **Alianza Nacional de Líderes de Transformación (ANALIT)**, que agrupa organizaciones de seis regiones

del país: Lima, Áncash, Cusco, Huancavelica, La Libertad y Ayacucho, regiones en las que World Vision Perú viene desarrollando diferentes proyectos para promover el potencial de las niñas, niños y adolescentes «como agentes de transformación».

Cuadro N° 2.39

Perú: N° de organizaciones, participantes y redes de niñas, niños y adolescentes, agrupadas en ANALIT, 2012				
Regiones	N° de organizaciones	N° de participantes	N° de redes distritales	N° redes regionales
Cusco	18	515	3	1
La Libertad	5	290	1	0
Ayacucho	47	1.770	5	1
Áncash	36	665	2	1
Lima	9	678	2	1
Huancavelica	34	1.148	3	1
Total Nacional	149	5.066	16	5

Fuente: World Vision Perú.

## Organizaciones promovidas desde el Estado

Entre los espacios que se promueven desde las instituciones del Estado están los **Municipios Escolares**, creados con la Ley 28044 de julio de 2003. En el Artículo 53°, inciso c, se señala que al estudiante le corresponde «organizarse en Municipios Escolares u otras formas de organización estudiantil, a fin de ejercer sus derechos y participar responsablemente en la Institución Educativa y en la comunidad».

Estos municipios tienen una cobertura parcial a nivel nacional, lo que debe variar dadas las nuevas disposiciones del Gobierno nacional respecto de promover su conformación en todas las escuelas del país.

Según fuentes informadas, a fines del año 2012 habrían 5 mil centros educativos en 19 regiones del país y de Lima Metropolitana que impulsan Municipios Escolares: Pasco, Ayacucho, Áncash, Ica, Lima, Huancavelica, Junín, Tacna, Puno, Moquegua, Arequipa, Cusco, San Martín, Loreto, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Piura y Tumbes. En los procesos de elección y de vida institucional de los Municipios Escolares se movilizarían alrededor de 5 millones de niñas, niños y adolescentes.

Hay, por cierto, otras instituciones del Estado que fomentan, en coordinación con las autoridades educativas, redes organizativas de niñas, niños y adolescentes como son: la Policía Nacional, entre sus redes con la comunidad destacan los «policías escolares». En esa línea, la Fiscalía está promoviendo también la conformación de una red de fiscales escolares, y hay iniciativas para

promover organizaciones de niñas, niños y adolescentes en materia de protección del medio ambiente, por citar algunas de las experiencias identificadas.

## Organizaciones de niñas y niños trabajadores

Este es un tipo distinto de organización dada su vinculación al entorno laboral. Existen en diversas regiones del país y tienen desde estructuras absolutamente informales de carácter más «gremial» vinculados a una actividad/espacio compartido (canillitas o lustrabotas de un mercado) hasta estructuras organizativas institucionalizadas y articuladas en espacios locales, regionales y nacional, e incluso más allá de las fronteras nacionales. En ese terreno está la experiencia del **Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores, Hijos de Obreros Cristianos** (MANTHOC), entre otras.

Los primeros movimientos de niñas, niños y adolescentes en articularse en redes fueron los movimientos de niñas, niños y adolescentes trabajadores que aspiraban a un reconocimiento de sus derechos en las actividades productivas. El MANTHOC se crea en un contexto de crisis económica, a fines de los años setenta, que se expresa en despidos masivos y cierres de fábricas. El movimiento adquiere rápidamente un nivel de desarrollo institucional muy fuerte, con una organización de adultos que lo respalda.

En 1996, el MANTHOC, en su VI Encuentro Nacional reunió a 30 organizaciones de niñas, niños y adolescentes de ámbito nacional que decidieron crear un movimiento social, el Movimiento Nacional de Niños y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú (MNNATSOP), que los representa orgánicamente.

Desde un inicio, perfilaron una identidad que afirma que son grupos forjados en torno al proceso productivo. El MNNATSOP, en sentido estricto, no sería un «movimientos» sino una suerte de «federación» con bases locales de niñas, niños y adolescentes trabajadores que se adscriben a la instancia nacional, y donde cada grupo desarrolla su propia agenda y mantiene sus identidades locales.

Las niñas, niños y adolescentes trabajadores mantienen una posición crítica respecto del discurso de protección y asistencia estatal a los «niños en situación de calle» que, desde su perspectiva, apunta a la erradicación del trabajo infantil y, por consiguiente, a la «criminalización» de sus actividades productivas. Las niñas, niños y adolescentes trabajadores reclaman tener voz en espacios de toma de decisiones de la agenda estatal por la niñez y adolescencia.

2

Cabe mencionar que las organizaciones de niños trabajadores han participado y ejercido liderazgo en la conformación de los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA).

### **Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA)**

La demanda de participación de las niñas, niños y adolescentes y de las instituciones de sociedad civil que promueven sus derechos, ha llevado a que diversas instituciones públicas creen espacios consultivos para recoger sus opiniones y sugerencias. En este marco se crea el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA) en el MIMP (Resolución Ministerial N° 355-2009-MIMDES), y se crean Consejos Consultivos en diversos Gobiernos locales y regionales a lo largo del país.

- A nivel de Lima Metropolitana a la fecha, según fuentes informadas, se han creado CCONNA en las siguientes municipalidades: Municipalidad Metropolitana de Lima (instalado en abril del 2012); municipalidades distritales de Comas, Carabaylo, Ancón, Villa María del Triunfo y Miraflores (en Miraflores se han constituido dos: el Consejo de niñas y niños y el Consejo de adolescentes). Han expresado intención de crearlo en las municipalidades distritales de Villa El Salvador, Ate Vitarte y Puente Piedra. En el Callao, se ha creado el CODINNA en el distrito de Ventanilla.
- A nivel nacional, se han creado en cinco municipios distritales de Ica promovidos por CODEHICA. En Piura hay 40 municipalidades distritales que cuentan con su Consejo Consultivo y en la Municipalidad Provincial de Sullana, promovido por Plan Internacional.
- También en Huancavelica, Cusco, Cajamarca y Ayacucho (en Huanta, Huamanga y Chuschi).

## 7. Condiciones de vida y violencia de los jóvenes de 15 a 19 años

Este capítulo recoge información de la I Encuesta Nacional de la Juventud, realizada en 2011 (SENAJU 2012). La Encuesta agrupa a los jóvenes en tres rangos de edad: 15 a 19 años, 20 a 24 años y 25 a 28 años. Se ha extraído la información referida al primer rango.

Según esta Encuesta, de las y los jóvenes de 15 a 19 años, el 84% reside en áreas urbanas. A su vez, del total de jóvenes, 31% reside en Lima Metropolitana, un porcentaje similar vive en la sierra, en la costa residen el 24% y en la selva el 13.5% restante.

### Estado civil y paternidad

Si bien el 94% se declara soltero, 5,2% se declaran convivientes o casados y 0,7% separados.

Respecto a la población de ambos sexos que se declara soltera, 74% señalan estar solos, un 23,3% señala tener enamorado(a) y los restantes señalan tener pareja ocasional o estar comprometidos.

La gran mayoría de las y los jóvenes viven con sus padres (75%) o en casa de familiares (16%). Es de señalar que un 2,4% declara vivir con sus suegros. El resto vive en una vivienda alquilada (5%) o de su propiedad (0,6%).

Cerca del 6% entre varones y mujeres declara tener al menos 1 hijo. La información publicada no permite establecer la proporción específica de cada sexo.



### Vida sexual

Respecto al inicio de la vida sexual, el 19,5% de las y los jóvenes de 15 a 19 años declara haber tenido sus primeras relaciones sexuales entre los 12 y 14 años mientras que el 80,5% adicional señala haberlas tenido entre 15 y 19 años («La virginidad ya fue», a decir de uno de los entrevistados).

En los rangos superiores, estas proporciones varían: el inicio de las relaciones sexuales entre los 12 a 14 años es del 10% en los jóvenes que tienen entre 20 y 24 años y del 9% entre los jóvenes de 25 y 28 años. Para aquellos que señalan que su inicio fue entre los 15 y 19 años, los porcentajes son de 74,7% en los jóvenes que tienen entre 20 y 24 años y 65,6% entre los jóvenes de 25 y 28 años. Los restantes habrían iniciado su vida sexual entre 20 y 24 años y hay un 2,8% que señala haber iniciado su vida sexual entre los 25 a 28 años.

La información muestra una disminución de la edad de inicio de la vida sexual. A su vez, lo que se observa es que en los diversos rangos nadie declara ser virgen.

### Conocimiento y actitud frente al aborto

Un tema asociado al inicio de la vida sexual es el relativo a la paternidad/maternidad. Como se ha señalado hay un 6% de jóvenes de ambos sexos que, de acuerdo a esta encuesta, reconoce tener al menos un hijo. La pregunta es cómo enfrentarían las y los jóvenes un embarazo no deseado. El 77,2% de las y los entrevistados de 15 a 19 años señalan que «Lo tendría», proporción que sube en los rangos mayores (84,4 y 89,4%) respectivamente. Hay un 14,6% que es explícito en señalar que «No lo tendría» y un 8,2% que no responde.

Una aproximación al tema del aborto lo da la interrogante por cercanía a algún conocido(a) que ha recurrido a un aborto. En el segmento de 15 a 19 años, 28,2% responde «Sí» y un 8,4% «No saber». La respuesta positiva a esta interrogante sube en los rangos superiores a 33,8% y 30,7% respectivamente.

Situación de la niñez y la adolescencia: una aproximación desde el enfoque de derechos



Entre las razones que las y los entrevistados señalan para recurrir al aborto están: «no estar preparado» (27,9%) y problemas económicos (26%). Hay, adicionalmente, un 9,7% que señala temor a los padres y 15% que teme ser dejada por su pareja.

Respecto a la aceptación del aborto por violación, el 6,9% dice estar de acuerdo, proporción que crece en los otros rangos.

### Educación

Si bien a esta edad las y los jóvenes ya deberían haber ingresado a educación secundaria, hay un 7,5% de las y los entrevistados que señalan tener primaria completa o menos. La gran mayoría señala estar en secundaria o haber terminado este nivel educativo (80,8%) o estar cursando estudios superiores ya sea en la universidad o en institutos no universitarios (5,7%). Al momento de la encuesta, el número promedio de años de estudio de las y los jóvenes de 15 a 19 años era de 9,8, sus pares de los rangos superiores (20 a 24 y 25 a 29 años) tiene 11,3 y 11,1 años de estudio respectivamente.

De acuerdo a la encuesta, alrededor de 1 millón 200 mil jóvenes no se encuentra matriculado o no asiste a un centro de estudios. El 35% señala razones económicas para ello y un 11% indica estar trabajando. Hay un sector nada despreciable de jóvenes, un 16,2%, que señala estar preparándose para continuar sus estudios en una universidad.

De otro lado, entre las razones para no estar estudiando hay un 3,8% de casos que señala como causa el embarazo y un 4,8% que destaca problemas familiares. Un 4,7% adicional señala dedicarse a las tareas del hogar.

También un nada despreciable 8% dice no interesarle el estudio y un 1,2% afirma estar conforme con lo ya estudiado.

### Jóvenes víctimas de violencia

El 44,4% de las y los jóvenes de 15 a 19 años, (un estimado de 1 millón 471 mil personas) reconoce haber sido víctima de violencia física, 50% de violencia psicológica (1 millón 663 mil) y 4% (cerca de 131 mil) de violencia sexual.

La incidencia de la violencia es mayor en los rangos mayores, en especial la violencia física.

### Violencia y centros de estudio

La encuesta de jóvenes trae información sobre las experiencias de violencia de la población de este grupo de edad en las instituciones educativas. De acuerdo a esta información, el 38% señala como un problema común el haber sido víctima de burlas o descalificación por parte de sus compañeros. Esta proporción es más alta que la que reconocen las y los jóvenes de los dos rangos superiores, 31% y 29% respectivamente.

Por su parte, la violencia física entre alumnos es destacada en un 31,6% de los casos y al igual que con el problema de burlas o descalificación, los rangos superiores muestran proporciones más bajas, 22% en ambos casos.

Otro tema señalado es el de la indisciplina de las y los alumnos. Los problemas graves de indisciplina escolar fueron reconocidos por el 26,6% de las y los entrevistados de 15 a 19 años mientras que en los rangos superiores este tipo de problema baja a 19% y 18,5%, respectivamente.



El tema de consumo de alcohol y drogas sería del orden de 19,6% en la población de entre 15 y 19 años. Los rangos superiores señalan 20% y 17% respectivamente. Entre los entrevistados, un 2% destacó el consumo de alcohol o drogas entre sus docentes.

Respeto a los temas de violencia sexual: 2,8% aludió a temas de acoso entre estudiantes y 2,0% de docentes a estudiantes; a su vez, 1,2% señaló casos de abuso sexual. En los rangos superiores el acoso sexual de docentes a alumnos es del orden de 4,7% y 4,5% respectivamente y, entre alumnos, es de 1,9% en ambos rangos. Por su parte, los temas de abuso sexual son del orden del 2%.

Otro tema a destacar es la ocurrencia de robos. En el grupo de 15 a 19 años, 23% declara haber sido víctima de este tipo de práctica; proporción que es mayor que la registrada por sus pares de los rangos superiores, 19,7% y 15,7% respectivamente.

No está demás señalar que un 18,6% indica no haber registrado problemas sociales en sus instituciones educativas. Esta proporción es mayor en los rangos superiores, vale decir, en el 23,7% y 26,9% de los casos.

Los datos mencionados apuntan a un agravamiento de los problemas de violencia al interior de las instituciones educativas o, al menos, a una mayor sensibilidad frente a los mismos.

### Calidad de los servicios educativos

Respecto a la calidad de los servicios educativos, las y los jóvenes de 15 a 19 años tienen, en general, una valoración entre regular (57,6%) y buena (30,4%). En los rangos mayores hay una actitud más crítica sobre el servicio educativo, de hecho, más del 60% lo califica de regular y la valoración de bueno baja al nivel del 25%.

### Globalizados

Otra característica de las y los jóvenes de 15 a 19 años es el uso de internet, cosa que señalan hacer el 71% de ellos. Mientras que en los rangos superiores baja a 62% y 47% respectivamente.

Los servicios más usados son los de búsqueda de información (90%), comunicaciones (83%) y redes sociales (66,9%).

Otra aproximación a la conectividad es la tenencia de teléfonos celulares: 63,3% señala disponer de estos equipos. En las áreas urbanas sube a 67,1% y en las rurales baja a 43,6%, lo que no es bajo tampoco.

### Salud mental de las y los jóvenes

La encuesta recoge un conjunto de síntomas relacionados con la salud mental de las y los jóvenes.

- Problemas ansioso-depresivos: el 59% de ellos reconoce cambios en su ritmo de sueño, 54,4% reconoce haberse sentido nervioso, tenso o inquieto. Un 51% cansado, aburrido, la mayor parte del tiempo. Hay un 12% que habla de haber pasado días sin ingerir alimentos y 4,7% haber tenido la idea de atentar contra su vida.
- Trastornos alimenticios: hay un 24,9%.
- Síntomas psicóticos: 6,5% señala sentir la necesidad de hacer daño a otras personas y a sí mismo, y un 10,3% oye voces.
- Participación en pandillas o grupos similares: reconocida por el 4,7% de entrevistados. En los rangos superiores, esta proporción está en el orden del 4,4% y 4,2% respectivamente.

### Consumo de drogas

Respeto al consumo de drogas, el consumo de alcohol, es reconocido en el 73% de los casos. Por su parte, el consumo de cigarrillos es del orden de 31,4%. El uso de «fármacos» es mencionado en el 39,3% de los casos (más que el tabaco). El consumo de marihuana es aceptado en el 2,5% de los casos y la pasta básica, éxtasis y otros representan porcentajes muy menores, 1,4%.

### Jóvenes en el mundo del trabajo

De acuerdo a esta fuente, el 47%, es decir, 1 millón 556 mil jóvenes de entre 15 a 19 años ya son parte de la PEA. Este dato es consistente con lo ya señalado respecto a la participación de niñas, niños y adolescentes en el mundo del trabajo, a partir de la ENAHO.

La Encuesta de la Juventud permite señalar que unos 724 mil jóvenes (21,9%) solo trabaja, y 689 mil (20,8%) estudia y trabaja. A su vez, cerca de 1 millón 400 mil solo estudia. Hay, sin embargo, cerca de medio millón de jóvenes que no estudia ni trabaja, lo cual los convierte en un grupo de riesgo a ser atendido, aun cuando dentro de estos hay unos 142 mil que son parte de la PEA pero están en la condición de desocupados.

Respecto a las actividades económicas en las que están involucrados, la gran mayoría se encuentra en trabajos no calificados (50,3%) y de servicios personales y de comercio al por menor (19,7%).

Hay, sin embargo, un 10,7% en minas, industrias manufactureras y un 7,3% en construcción. Estas proporciones tienden a variar en los rangos superiores.

### Participación política y social de las y los jóvenes

Respecto a la participación política, el 46,4% de las y los entrevistados señala que les interesa pero es independiente y un 13,4% se considera simpatizante de alguna agrupación; sólo el 0,6% se reconoce como miembro de un partido u organización política. Estas proporciones son equivalentes a las que se observan en los rangos superiores aunque hay una proporción ligeramente mayor de «no interesados» en este grupo de edad respecto a los rangos mayores (38,5% frente a 34,6% en ambos casos).

Preguntados por su participación en algún grupo o asociación de corte social, el 55,5% señala no participar en ninguna organización. Hay un 25,3% que señala ser parte de un club o asociación deportiva, un significativo 18,9% de una asociación estudiantil y un 13,2% en alguna asociación juvenil. Los niveles de no participación se incrementan en los rangos mayores, disminuyendo en especial la participación en asociaciones de estudiantes, juveniles y deportivas, pero crece la participación vecinal (de 3% a 5,5% y a 8% respectivamente). También crecen las asociaciones de negocios (de 1,8% a 3,7% y

4,5% respectivamente), conforme la población es de mayor edad.

### Problemas que afectan a las y los jóvenes

El 63,3% de las y los jóvenes destacan la delincuencia y el pandillaje como los problemas que más les afectan. En los rangos superiores este es también el problema más mencionado aunque tiende a bajar (56,7% y 53,6% respectivamente).

Un 42,7% habla del fuerte consumo de alcohol y un 35,5% de oportunidades para acceder al trabajo. Por su parte, en los rangos mayores hay una mayor y creciente preocupación por el acceso al trabajo (47,2% y 50,1%), tema que es visto como más relevante que el consumo de alcohol (36,9% y 38% respectivamente).

La violencia es mencionada como problema relevante por el 18% de jóvenes de 15 a 19 años, pero pierde peso relativo en los otros rangos de adultos jóvenes, 15,9% y 14,2% respectivamente. Una pauta distinta sigue el acceso a la educación superior: 15,7% en los jóvenes de 15 a 19 años; sube a 17,8% y baja a 16,8% en los rangos superiores.

Por su parte, la condición de ser víctimas de discriminación muestra una proporción constante, en el orden del 10%.

# El Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia: una mirada desde las regiones



## **CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, ARTÍCULO 19º**

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al 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 de él, 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.



## 1. Introducción a los estudios regionales

Este capítulo hace una breve presentación de las consideraciones metodológicas seguidas en la realización de los estudios regionales y una breve presentación de cada una de las regiones.

### 1.1. Consideraciones metodológicas

Siguiendo las orientaciones de la Herramienta ADAPT, el estudio buscó dar cuenta de la situación en materia de protección de las niñas, niños y adolescentes y hacer un balance del funcionamiento del sistema de protección, en seis regiones del país: Áncash, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Huancavelica y el Área Metropolitana de Lima y Callao, que comprende las provincias del mismo nombre.<sup>1</sup> Las regiones de estudio corresponden a las zonas del país en las cuales World Vision Perú viene trabajando desde hace ya varios años.

Para poner en contexto el estudio, luego del presente capítulo introductorio, el segundo capítulo presenta los instrumentos de gestión con los que cuentan las regiones para la atención de la niñez y de la adolescencia: el Plan Regional de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia, los Acuerdos de Gobernabilidad y los presupuestos asignados para los programas presupuestales directamente vinculados a la niñez y adolescencia.<sup>2</sup>

La descripción de la situación de las niñas, niños y adolescentes se hizo a partir de dos aproximaciones: una primera, recabando información estadística disponible relativa al derecho a la supervivencia, al desarrollo, a la protección contra la violencia y explotación sexual, y a la participación. Una segunda, teniendo de base al Paso uno: escuchar a niñas y niños, de la Herramienta ADAPT, y un cuestionario llenado por los adultos (autoridades, funcionarios y promotores); este último buscó recabar sus percepciones sobre los principales problemas de protección que aquejan a la niñez y adolescencia en sus regiones.

El «Paso uno: escuchar a niñas y niños» se realizó a través de un taller con niñas, niños y adolescentes de entre 10 y 15 años, utilizando dinámicas adecuadas a su edad, que no fueran intrusivas ni vulneraran su intimidad. La selección



de participantes se hizo a través de organizaciones como World Vision Perú, otras ONG e instituciones públicas vinculadas a la niñez y adolescencia, así como agrupaciones de niñas, niños y adolescentes. El capítulo tres presenta sus voces.

El cuestionario aplicado a los adultos tuvo dos partes: una encuesta con una tipología predefinida de tipos de violencia, y una sección de preguntas abiertas para precisar ¿quiénes son los más afectados para cada uno de los tipos de violencia priorizados?, ¿cuáles son las causas?, ¿qué hacer para evitar el problema? y ¿cuáles son las instituciones que deben participar en la atención / solución del problema? El capítulo cuatro presenta una síntesis de esta encuesta y se complementa con el anexo 4.

El capítulo cinco contiene los resultados del estudio exploratorio sobre el funcionamiento del sistema de protección integral en las regiones. Se hizo una adaptación

1. El Área Metropolitana está conformada por la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. Cuando la información figura o ha podido ser agregada, esta se presenta como del Área Metropolitana de Lima y Callao. En otras situaciones, cuando la información de la provincia de Lima figura integrada a la del departamento de Lima, los datos se presentan indicando que corresponden al nivel departamental, y se ha procurado poner también la información relativa al Callao.

2. No se incluye información presupuestal para el Área Metropolitana de Lima y Callao, dado que el SIAF no permite diferenciar con precisión el gasto que ejecuta el Gobierno nacional para la provincia de Lima, del total que ejecuta a nivel nacional.



a los instrumentos «Paso dos: escuchar a los adultos», «Paso tres: aprender de los actores clave», y Paso cuatro: análisis y reflexión, contenidos en la Herramienta ADAPT.

En cada región se aplicó una encuesta, se realizaron entrevistas y dos grupos focales: uno orientado a evaluar el funcionamiento de las instituciones que brindan servicios del Subsistema de Protección Social y el otro orientado a evaluar el funcionamiento de las instituciones que brindan servicios vinculados al Subsistema de Protección contra la Violencia. En estas actividades participaron diversas personas adultas (autoridades, funcionarios y promotores) del sector público como del social y del privado, vinculadas con el trabajo a favor de la niñez y adolescencia. Las y los expertos comprometieron su participación en uno de los dos grupos focales y/o en entrevistas individuales, en los que opinaron sobre el Sistema de protección de la niñez y adolescencia en su región y respondieron la encuesta.

## 1.2. Las regiones del estudio

Cinco de los seis casos estudiados –Áncash, Ayacucho, Cusco, La Libertad y Huancavelica–, cuentan desde enero de 2003 con una instancia de Gobierno regional de nivel departamental con autoridades electas por voto popular; el sexto caso corresponde al «Área Metropolitana de Lima y Callao» que, como tal, no cuenta con un órgano de gobierno.

En conjunto, comprenden una población de 14,8 millones de los 30 millones que conforman la población del país, según las proyecciones demográficas a 2012; un tercio de los cuales son menores de 18 años. Se trata de regiones consideradas de costa y sierra, aun cuando en algunos casos, como Ayacucho y Cusco, contengan zonas de selva alta y de selva baja.

Además de la gran aglomeración urbana de Lima y Callao, otras ciudades significativas por su tamaño son: Trujillo, Cusco, Chimbote, Huaraz, Huamanga, a las que debemos sumar Huancavelica, capital de la región del mismo nombre. De hecho, la región Huancavelica es la única dentro de las regiones en estudio en la cual la mayoría de su población (68,7%) vive en zonas rurales. Las regiones de Cusco, Ayacucho y Áncash, tienen entre 45% y 35% de su población en zonas rurales; en el caso de La Libertad, esta proporción baja al 25%.

Las regiones estudiadas muestran situaciones diferenciadas según las condiciones de vida de su población

ya sea que la midamos por pobreza monetaria o por pobreza por NBI:<sup>3</sup> en el caso de **Áncash** la tasa de pobreza monetaria, según la metodología vigente a 2001, era de 61,1%. De acuerdo con la metodología actual, a 2007 la tasa de pobreza monetaria estaba en un rango de entre 39,1% y 49,9%, para el 2012 se encuentra entre 21,9% y 30,6%. Con respecto a la tasa de pobreza por NBI, esta era de 40,4% en 2001; al 2007, la pobreza por NBI era de 33,5% y al 2011 de 19,5%.

Para el caso de **Ayacucho**, según la metodología vigente a 2001, la tasa de pobreza monetaria a ese año era de 72,5%. De acuerdo con la metodología actual, la tasa de pobreza monetaria a 2007 estaba en un rango de entre 66,4% y 71,4% y para el 2012 se encuentra entre 49,5% y 55,5%. Con respecto a la tasa de pobreza por NBI, esta era de 53,8% en 2001; al 2007 era de 45,4% y al 2011, de 31,1%.

**Cusco**, según la metodología vigente a 2001, registró ese año una tasa de pobreza monetaria de 63,6%. Con la metodología actual, a 2007 la tasa de pobreza monetaria estaba entre 54,2% y 59,9% y para el 2012, entre 21,9% y 30,6%. Por su parte, la tasa de pobreza por NBI era de 63,6% en 2001; al 2007 era de 41,2% y al 2011, de 24,6%.

**Huancavelica**, al 2001 presentó una tasa de pobreza monetaria de 88,0%. De acuerdo con la metodología actual, a 2007 la tasa estaba en un rango de 81,0% y 89,0%, y habría bajado para el 2012 a un rango de entre 49,5% y 55,5%. Con respecto a la tasa de pobreza por NBI, esta era de 86,8% en 2001. Al 2007, la pobreza por NBI era de 60,4% y al 2011, de 35,1%.

**La Libertad**, al 2001 tenía una tasa de pobreza monetaria era de 33,4%. De acuerdo con la metodología actual, la tasa de pobreza monetaria a 2007 estaba en un rango de entre 39,1% y 49,9% y para el 2012, entre 21,9% y 30,6%. Con respecto a la tasa de pobreza por NBI, esta era de 34,9% en 2001. Al 2007, era de 23,8% y pasa en 2011 a 14,3%.

Por su parte, para el **Área Metropolitana de Lima y Callao**, según la metodología vigente al 2001, la tasa de pobreza monetaria ese año era de 33,4%. De acuerdo con la metodología actual, a 2007 la tasa de pobreza monetaria era de 25,1% y de 14,5% para el 2012. Con respecto a la tasa de pobreza por NBI, esta era de 23,9% en 2001 al 2007, la pobreza por NBI era de 11,8% y al 2011, de 11,2%. Téngase en cuenta que si bien la tasa de pobreza es más baja en Lima Metropolitana que en las otras regiones, la cantidad de población en

3. La información sobre pobreza para todas las regiones tiene como fuentes: INEI. ENAHO 2001 (IV Trimestre), INEI. ENAHO 2007 e INEI. ENAHO 2011, las últimas tienen en cuenta los factores de ponderación estimados en base al Censo de Población de 2007.

situación de pobreza es muy grande; de hecho es el área con mayor cantidad de personas en esa situación.

No está demás señalar que las regiones estudiadas presentan cambios en las actividades económicas a lo largo del siglo XXI. Entre estos son de destacar: el crecimiento de las actividades extractivas vinculadas a la minería en regiones como Áncash, La Libertad y Cusco. En el caso de esta última, está también el caso del Gas de

Camisea. Otro cambio importante es el desarrollo de actividades de agroexportación, como se puede observar en los casos de La Libertad y Áncash, desarrollo que también influye en parte de Huancavelica por su cercanía a Ica. El desarrollo de servicios turísticos ha beneficiado a Cusco, y también a La Libertad, Áncash y Ayacucho. Por su parte, Huancavelica y Ayacucho, han tenido la atención de diversos programas sociales.

Cuadro N° 3.1

Principales indicadores de las regiones estudiadas							
Indicadores	Áncash	Ayacucho	Cusco	Huancavelica	La Libertad	Área <sup>(a)</sup> Metropolitana	Perú
<b>Territorio</b>							
Provincias:	20	11	13	7	12	2	
Distritos:	166	111	108	94	83	43	6
Superficie (Km <sup>2</sup> )	35.914	43.814	71.891	22.131	25.499	2.819	
<b>Demografía</b>							
<b>Población</b>							
Total (Censo 2007) <sup>1</sup>	1.063.459	612.489	1.171.403	455.797	1.617.050	8.482.619	27.412.157
Urbana (%) <sup>1</sup>	64,2	58,0	55,0	31,7	75,4	99,9	75,9
Población proyectada 2012	1.129.391	666.029	1.292.175	483.580	1.791.659	9.450.585	30.135.875
<b>Población de 0 a 17 años</b>							
Total Censo 2007 <sup>1</sup>	400.442	259.452	477.161	209.99	601.454	2.591.875	10.012.730
Proyectada 2012 <sup>2</sup>	407.684	276.909	462.206	225.823	632.234	2.878.806	10.525.484
Densidad demográfica (2007) hab/Km <sup>2</sup> <sup>1</sup>	29,6	14,0	16,3	20,5	63,4	3.008,9	22,0
Comunidades campesinas (2002) <sup>3</sup>	345	577	886	565	0	0	5.815
Comunidades nativas (2007) <sup>4</sup>	0	4	68	0	0	0	1.786
<b>Crecimiento económico</b>							
PBI (2007) (millones de S/.) <sup>(b)</sup> <sup>5</sup>	4.265	1.035	2.601	1.186	4.885	56.250	109.693
(2011) (millones de S/.) <sup>(b)</sup> <sup>5</sup>	6.698	2.022	6.078	1.570	9.610	108.606	202.562
Variación del PBI (2001 - 2011) (%) <sup>5</sup>	57,1	95,4	133,7	32,4	96,7	93,1 <sup>(c)</sup>	84,9
<b>Pobreza</b>							
Pobreza monetaria (IV trim. 2001) (%) <sup>6</sup>	61,1	72,5	63,6	88,0	52,1	33,4 <sup>(d)</sup>	54,8
(2007) (rango %) <sup>7</sup>	39,1-49,9	66,4-71,4	54,2-59,9	81,0-89,0	39,1-49,9	25,2-29,7 <sup>(d)</sup>	42,4
(2012) (rango %) <sup>7</sup>	21,9-30,6	49,5-55,5	21,9-30,6	49,5-55,5	21,9-30,6	11,7-14,4 <sup>(d)</sup>	25,8
NBI (IV trimestre 2001) (%) <sup>6</sup>	40,4	53,8	63,6	86,8	34,9	26,1 <sup>(d)</sup>	41,9
(2011) (%) <sup>7</sup>	19,5	31,1	24,6	35,1	14,3	12,8 <sup>(d)</sup>	23,4
Ingreso real promedio per cápita mensual (2007) (S/.) <sup>(e)</sup> <sup>7</sup>	561,7	364,2	487,8	244,1	762,7	942,6   725,5	652,2
(2012) (S/.) <sup>(e)</sup> <sup>7</sup>	703,9	475,1	701,6	421,6	763,3	1.061,9   827,0	790,6
<p><sup>(a)</sup> Cuando no hay un dato agregado para Provincia de Lima y Callao, figuran los dos datos bajo el siguiente formato: Lima   Callao.</p> <p><sup>(b)</sup> Millones de soles a precios constantes de 1994.</p> <p><sup>(c)</sup> Departamento de Lima.</p> <p><sup>(d)</sup> Departamento de Lima y Provincia Constitucional del Callao.</p> <p><sup>(e)</sup> Soles constantes base=2012 a precios</p>							
<b>Fuentes:</b>							
1. INEI. Censos Nacionales 2007. Principales Indicadores Demográficos, Sociales y Económicos. < <a href="http://www.inei.gob.pe/">http://www.inei.gob.pe/</a> >. Habitantes censados. Consulta 17 de junio 2013.				4. INEI. II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana. Lima, 2007, cuadro 2.2, p. 64. <a href="http://www.mesadeconcertacion.org.pe/elecciones/cuadros/tomo1_com_indig.pdf">http://www.mesadeconcertacion.org.pe/elecciones/cuadros/tomo1_com_indig.pdf</a> .			
2. INEI. Población 2000-2015. Endes 2012. < <a href="http://www.inei.gob.pe/web/poblacion/">http://www.inei.gob.pe/web/poblacion/</a> >. Consulta 17 de junio 2013.				5. INEI. Portal web Información Económica. Fecha consulta 25/07/2013.			
3. Ministerio de Agricultura. «Directorio de Comunidades Campesinas. PETT 2002». Base de Datos de Comunidades Nativas. Marzo 2003. Defensoría del Pueblo. <a href="http://www.allpa.org.pe/numero-de-comunidades-campesinas-por-departamento">http://www.allpa.org.pe/numero-de-comunidades-campesinas-por-departamento</a> .				6. INEI. Perú. Censo Estadístico 2012.			
				7. INEI. Perú: Perfil de la pobreza según departamentos, 2001-2010.			

## 2. Instrumentos de gestión pública para la niñez y adolescencia

En este capítulo se hace una revisión de los principales instrumentos de gestión pública con los que cuentan las regiones para promover políticas y avanzar en cerrar las brechas de exclusión y pobreza en la cual viven las niñas, niños y adolescentes: los Planes de Acción por la Infancia y Adolescencia, los Acuerdos de Gobernabilidad y los presupuestos institucionales.<sup>4</sup>

### 2.1. Áncash

#### Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia

A la fecha del trabajo de campo, el Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia estaba en su último año de vigencia 2008-2012 – PRAIA. Atendiendo a esa situación, un grupo de trabajo con representantes de instituciones del Gobierno regional, que incluía a la Gerencia de Desarrollo Social, de las direcciones regionales de educación y salud, así como de instancias de la sociedad civil regional y la MCLCP, participaba en el proceso de revisión y desarrollo de la propuesta de actualización del mismo. A la fecha de esta publicación ese trabajo no se ha concluido y no hay un nuevo plan vigente.

#### Presupuesto público para la niñez y adolescencia

Según la Consulta Amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera, en adelante SIAF, para el 2012 el departamento contó con un presupuesto de S/. 600,35 millones a nivel de Presupuesto Institucional Modificado (PIM), para a los programas presupuestales más directamente vinculados a la niñez y adolescencia. De estos, el 86% estuvo dirigido a financiar actividades (gasto corriente) y el 14% a financiar proyectos (activos tangibles o intangibles). El análisis por niveles de gobierno muestra que el 69,4% corresponde a recursos del Gobierno regional, el Gobierno nacional tuvo 15,3% y los Gobiernos locales 15,2%.

Los programas presupuestales que tienen mayores montos de recursos asignados son PELA Primaria,



con S/. 189,18 millones, y PELA Secundaria, con S/.138,87 millones, los cuales en conjunto reciben el 63,4% del presupuesto asignado. El PAN contó con un presupuesto de S/. 123,84 millones y Salud Materno Neonatal S/. 47,16 millones.

En cuanto a la ejecución presupuestal, el Gobierno regional es el que presenta una mayor ejecución del gasto ya que al 31 de diciembre de 2012, había ejecutado el 97,6% de lo presupuestado, mientras que el Gobierno nacional ejecutó el 84,9% y los Gobiernos locales, el 52,8%. Es de señalarse que los recursos asignados a Gobiernos locales están más orientados a proyectos de inversión

4. El análisis de los presupuestos de cada una de las regiones se centra en siete programas presupuestales enfocados en la niñez y la adolescencia: el Programa Articulado Nutricional (PAN); el de Salud Materno Neonatal; los tres programas de logros de aprendizaje, PELA para el Ciclo, PELA Primaria y PELA Secundaria, estos cinco programas comprometen en su ejecución a los tres niveles de gobierno, aunque en proporciones variables; a estos se suman dos programas: Identidad y el Programa Juntos, de apoyo directo a los más pobres, los que están a cargo del Gobierno nacional a través del RENIEC y MIDIS, respectivamente. Para un mayor detalle de los montos asignados a los programas, ver el anexo 2.

que al financiamiento de las actividades regulares del Estado y que tienen procedimientos a seguir (licitaciones, por ejemplo) cuando se trata de proyectos nuevos.

## 2.2. Ayacucho

### Plan Regional de Acción por la Infancia

El Consejo Regional por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CREDNNA) se creó el año 2005 como órgano consultivo de coordinación y participación del Gobierno regional de Ayacucho.

El Plan Regional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PRAIA) vigente fue aprobado en abril de 2010 y ha sido diseñado con el enfoque de desarrollo humano, basado en el cumplimiento de derechos de las niñas, niños y adolescentes (Ordenanza Regional N° 006-2010-CRA/CR, de abril de 2010).

### Otros instrumentos de políticas para la protección de la niñez y adolescencia

Adicional al PRAIA, la región se ha dotado de otros mecanismos o instrumentos para promocionar las políticas de protección a la niñez y adolescencia. Entre ellos están:

- Plan Regional de Desarrollo Concertado: la última versión de este Plan se aprobó con la ordenanza de abril de 2013; este Plan incorpora objetivos y metas en materia de derechos y de calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes y protección, en especial a aquellos que están en situación de abandono.
- Acuerdo de Gobernabilidad: el 2010 el Gobierno regional de Ayacucho y diversas organizaciones políticas y sociales firmaron el Acuerdo de Gobernabilidad, el que, entre otros puntos, señala la necesidad de dar «continuidad a los procesos desarrollados en los últimos ocho años que han contribuido a la integración regional, y a mejorar la calidad de vida, y particularmente aquellos orientados a reducir los altos índices de desnutrición crónica, desigualdad y pobreza y a enfrentar la amenaza del terrorismo y el narcotráfico». Asimismo, se propone «seguir impulsando la eficiencia, eficacia y calidad de la administración pública a través de una gestión por resultados y la implementación de los programas presupuestales estratégicos que priorizan salud materna y neonatal y la protección de la infancia» (MCLCP 2010).
- Programa Integral de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual en Ayacucho (PILVFS): persigue la implementación de sistemas locales que permitan la prevención y atención de los casos de violencia familiar y sexual en Ayacucho. El PILVFS 2004-2012,

fue ejecutado por el MIMP y la Agencia Belga de Desarrollo (CTB).

- Plan de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual: creado en diciembre del 2009 (Ordenanza Regional N° 026-GRA/CR-30/12/09), declaró de prioridad el Plan de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual, incorporando como línea estratégica de política regional, a nivel de sectores del ámbito regional, la prevención y la atención de la violencia familiar y sexual y la promoción de la cultura de paz. Se reconoce a la Red Institucional de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual en el ámbito provincial.
- Sistema Regional de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual en Ayacucho: aprobado por el Gobierno regional de Ayacucho el 22 de noviembre de 2010 (Ordenanza Regional N° 027-2010-GRA/GR22/11/10), que dispone la creación del Sistema, e institucionaliza e implementa el Consejo Regional de Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual (COPREPAVFS). En la actualidad, existen 11 sistemas provinciales de prevención y atención liderados por la autoridad municipal.

### Presupuesto público para la niñez y adolescencia

Según el SIAF, en el 2012, Ayacucho contó con S/. 696,51 millones asignados a nivel de PIM, para los programas presupuestales más directamente vinculados a la niñez y adolescencia. De estos, el 68% estuvo dirigido al financiamiento de actividades, mientras que el 32% a proyectos. El análisis por nivel de gobierno muestra que el 58,2% de los recursos corresponden al Gobierno regional, mientras que el 15,6% al Gobierno nacional y el 26,2% restante a los Gobiernos locales.

Con respecto a los montos asignados a cada programa, el que tiene los mayores recursos es PELA Primaria, con S/. 173,04 millones, lo que representa el 24,8% del presupuesto asignado (PIM) para los programas para la niñez y adolescencia; le sigue el Programa Articulado Nutricional con S/. 145,52 millones, lo que significa el 20,9% y el PELA Secundaria, son S/. 138,62 millones, equivalente al 19,9% del total del monto asignado.

Con respecto a la distribución del presupuesto por programas y niveles de gobierno, el Gobierno regional es el principal ejecutor para casi todos los programas donde tiene participación: en el Programa Articulado Nutricional (PAN), es responsable de la ejecución del 41,7% de los fondos asignados al programa, mientras el Gobierno nacional lo es del 18,7% y los Gobiernos locales del 39,6%. En el caso del programa Salud Materno Neonatal tiene a su cargo el 75,2%, mientras el Gobierno nacional tiene el 12,1% y los Gobiernos locales el 12,71%.

A nivel general, el Gobierno regional y el Gobierno nacional, son los que tiene mayor nivel de ejecución de gasto: 89,9% y 89,5% respectivamente. Los Gobiernos locales solo registraron un 37,3% de avance en la ejecución; ello se explica por dos factores: la mayor parte de los recursos están asignados a proyectos y no estaban en el presupuesto inicial.

### 2.3. Cusco

#### Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia de Cusco

A la fecha del trabajo de campo, el Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia PRANA 2006-2012 estaba en su último año de vigencia.

El PRANA 2006-2012 fue aprobado mediante Ordenanza Regional N° 017-2007-CR-GRC-Cusco. Para su formulación contó con la participación de más de 61 instituciones, incluyendo a seis municipios provinciales. Tuvo en su comité técnico a las siguientes instituciones: Gobierno regional del Cusco, Dirección Regional de Salud, Dirección Regional de Educación, Instituto Nacional de Bienestar Familiar, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Asociación Civil Qosqo Maki, Coordinadora por los Derechos del Niño (CODENI), Plan Programa Perú, World Vision Perú, UNICEF– Programa de Cooperación Perú y la Asociación Civil Futuras Generaciones.

Durante el periodo electoral de 2010 se desarrollaron dos compromisos adicionales (MCLCP 2010), el Acuerdo por el Cusco y el Pacto Regional por la Niñez y la Adolescencia. Sin embargo, a juicio de los entrevistados, tanto estos acuerdos y especialmente el PRANA «se han quedado en el papel», no habiéndose logrado su implementación ni su desarrollo.

En septiembre de 2012 se suscribió el documento denominado Declaración Regional Formulación del Plan Regional por la Primera Infancia de la Región Cusco.

El Acuerdo del Consejo Regional del mes de noviembre del 2012 (CR N° 211-2012-CR/GR Cusco), ratifica lo expresado por los entrevistados y encarga al ejecutivo del Gobierno regional elaborar el Plan Regional de Acción por la Niñez y la Adolescencia 2013-2021, definiendo como marco expreso para el mismo el PNAIA 2012-2021.

#### Presupuesto público para la niñez y adolescencia

Según el SIAF, para el 2012, el departamento de Cusco tuvo asignados S/. 922,04 millones a nivel de PIM, para los programas presupuestales más directamente vinculados a la niñez y adolescencia. De estos, el 71% se dirigió a financiar actividades y el 29% a proyectos. A su vez, si se analiza la distribución del presupuesto por niveles de gobierno, se observa que el 48,2% corresponden al Gobierno regional, el 39,3% a los Gobiernos locales y el 12,5% restante al Gobierno nacional. Es importante destacar que los Gobiernos locales son el nivel de gobierno que tiene la mayor disponibilidad de fondos para proyectos, con un 89,9%.

El análisis por programas muestra que el PAN, con una asignación de S/. 281,44 millones, es el que más recursos tiene asignados. Le siguen PELA Primaria (S/. 241,75 millones), PELA Secundaria (S/. 165,65 millones), un poco más lejos el de Salud Materno Neonatal (S/. 91,85 millones) y PELA II Ciclo (S/. 73,50 millones), seguidos de Juntos (S/. 58,01 millones) y, más lejos, Identidad (S/. 9,85 millones).<sup>5</sup>

Sobre el gasto total, es el Gobierno regional el nivel de gobierno que tiene una mayor ejecución del gasto: al 31 de diciembre 2012 alcanzó una ejecución del 95,9% de lo presupuestado, mientras que el Gobierno nacional ejecutó el 86,6% y los Gobiernos locales el 44,8%. Al evaluar la ejecución solo para proyectos, se observa que los Gobiernos locales han ejecutado el 63,4% de su asignación, el Gobierno nacional el 53,9% y el Gobierno regional el 41,0%.

### 2.4. Huancavelica

#### Planes Regionales a favor de la niñez y la adolescencia

La región Huancavelica cuenta con un Plan Regional por la Infancia (2010-2015) y un Plan por la Primera Infancia (2012-2017).

El Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2010 – 2015 (PRAIA 2010-2015) fue aprobado con la Ordenanza Regional 159-GOB.REG-HVCA-CR, del 3 de noviembre del 2010. Su objetivo «[...] es contribuir al ejercicio pleno de los derechos y deberes de los niñas, niños y adolescentes de la región Huancavelica, a través de la implementación de políticas locales y regionales desde acciones concertadas multisectorialmente, mediante una significativa participación ciudadana para reducir la pobreza, prevenir el abandono moral y material, así como

5. A diferencia de otras regiones, en Cusco la ejecución de Identidad es compartida entre el Gobierno nacional y los Gobiernos locales en proporción de 53% y 47% respectivamente.





la exclusión a lo largo del ciclo de vida». Fue resultado de un trabajo colectivo que involucró distintos actores representativos de las instituciones del Estado y la sociedad civil. Implicó el recojo de información y discusión de prioridades a través de diversos talleres.

El Plan Regional por la Primera Infancia Huancavelica 2012-2017 fue aprobado con la Ordenanza Regional N°227-GOB.REG-HVCA-CR del 6 de setiembre de 2012. Como señala el Presidente de la Región, Maciste Alejandro Díaz Abad, en la presentación de este documento, «es el resultado de un compromiso asumido públicamente con el fin de priorizar la inversión de la región a favor de la niñez huancavelicana, bajo la convicción de que la atención integral a la primera infancia es el motor para superar las brechas de pobreza y exclusión. A través del presente documento se busca garantizar que el presupuesto público regional destinado a la primera infancia sea suficiente, intangible y descentralizado, de manera que genere oportunidades reales de desarrollo para todos los niños / niñas desde el inicio de sus vidas».

#### Otros instrumentos de gestión

Además de estos planes, cabe mencionar los siguientes instrumentos de política y gestión por la niñez y la adolescencia:

- Ordenanza Regional 123-GOB.REG-HCVA/CR del 10 de diciembre del 2008. Incorpora como línea estratégica las políticas de prevención de la violencia basada en género y se propone incorporar en la agenda local el Plan Tolerancia Cero a la violencia familiar y sexual.
- Los Acuerdos de Gobernabilidad 2011-2014 suscritos por los candidatos a los procesos electorarios del 2010. Este documento fue firmado por el actual

Presidente Regional y ha sido parte de la orientación por la protección y desarrollo de la niñez y adolescencia durante su gobierno. Con base en esta prioridad se aprobó el Plan Regional por la Primera Infancia 2012-2017 que ya se ha reseñado.

- Programa Regional de Superación de la Pobreza Extrema y de la Desnutrición Crónica Infantil 2011-2014, aprobado con la Ordenanza Regional 184. GOB.REG.HVCA/CR, el mismo que tiene una prioridad de atención a la niñez y adolescencia.
- Se continúa con la implementación del Programa Articulado Nutricional (PAN). La región cuenta con el apoyo de EUROPAN, con un incremento de asignación presupuestal para gestión y cumplimiento de compromisos.

#### Presupuesto público para la niñez y adolescencia

Según el SIAF, el departamento de Huancavelica tuvo un presupuesto asignado a nivel de PIM para 2012 de S/. 516,70 millones, para los programas presupuestales más directamente vinculados a la niñez y adolescencia. De estos, el 65% estaba destinado a financiar actividades y el 35% a proyectos. Si se analiza la distribución del presupuesto global por niveles de gobierno, se observa que el 65,6% de los fondos presupuestados correspondió al Gobierno regional, mientras que el 19,2% al Gobierno nacional y el 15,1% restante a los Gobiernos locales.

El programa con mayor asignación presupuestaria fue PELA Primaria con S/. 137,50 millones, lo que representa el 26,6% del PIM para los programas por la niñez y la adolescencia en la región. De hecho, los programas vinculados a la educación recibieron, en conjunto, una asignación del 56,3% (S/. 290,82 millones) del presupuesto global de la región.

Después del PELA Primaria, el programa con mayor asignación presupuestal fue el PAN, con S/.129,02 millones (equivalente al 25% del presupuesto para niñez y adolescencia de la región). El Programa Juntos tuvo S/. 60,71 millones presupuestados y más atrás estuvieron el Programa de Salud Materno Neonatal con S/. 32,49 millones y, finalmente, Identidad con S/. 3,66 millones.

Respecto a la ejecución presupuestal del conjunto de los programas para la niñez y adolescencia, al 31 de diciembre de 2012 llegó a S/. 438,01 millones, lo que representa el 84,8% del PIM. En el gasto por nivel de gobierno, los Gobiernos locales son los que tienen el nivel más bajo de ejecución, con un 56,9%. El Gobierno regional llega al 89,3%; y el Gobierno nacional muestra un nivel de ejecución del 91,7% al finalizar el año fiscal. La mayor parte de los recursos ejecutados por el Gobierno nacional corresponde al Programa Juntos.

## 2.5. La Libertad

### Plan Regional de Acción por la Infancia

La Libertad, como región, no cuenta con un Plan de Acción por la Infancia. En 2012 se inició la formulación de este instrumento pero a la fecha de esta publicación la tarea no está concluida. Es de señalar que en junio de 2012 se aprobó, por Ordenanza Regional N° 008-2012- GR LL/CR, la Estrategia Regional para la Reducción de la Pobreza y la Desnutrición Infantil en la Región La Libertad, denominada «Crecer en Libertad», que busca contribuir a la superación de la pobreza y la disminución de la desnutrición.

La norma antes referida va en la línea de lo establecido en el Acta de Ratificación de Compromisos suscritos por los candidatos y candidatas participantes en los procesos electorarios de autoridades regionales del año 2010, donde se consigna la decisión de transformar la estrategia Crecer en política regional. Este compromiso electoral, propiciado por diversas organizaciones de la sociedad civil y la MCLCP, fue suscrito el 8 de septiembre de 2010 por los candidatos y candidatas al Gobierno regional. El acuerdo consta de diversas metas vinculadas a los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la identidad, a la nutrición, a la salud, a la educación, a la protección contra la violencia y a la participación.

### Otros instrumentos de gestión

Entre otras herramientas de gestión a favor de la niñez y la adolescencia se puede resaltar:

- El Plan Provincial por la Infancia (2002), que brindaba apoyo importante para el funcionamiento de las DEMUNA y municipios escolares. Este Plan se oficializó con la Ordenanza 001-2002-MPT, tomando como marco general de referencia el Plan Nacional de Acción por los Niños y Adolescentes 2002-2010. El Plan provincial enunció su objetivo de: «Asegurar las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos a la salud, educación y participación de las niñas, niños y adolescentes en la provincia de Trujillo, según áreas críticas seleccionadas».
- La ordenanza de la Municipalidad Provincial de Trujillo, 008-2010-MPT-04/04/2011, que reconoce a la Mesa Provincial por los Derechos Humanos y Acción Contra la Violencia Familiar y Sexual de la provincia.



- El Plan Provincial de Acción por los Niños y Adolescentes de Trujillo (PLAPANT) enero-diciembre 2005, que se formuló de acuerdo con los programas interinstitucionales de salud, educación, promoción de derechos.
- El Plan Regional de Salud que fue refrendado con los Pactos de Territorialidad suscritos por todas las provincias de la región, con la excepción de Trujillo.

#### Presupuesto público para la niñez y adolescencia

Según el SIAF para el 2012, el departamento de La Libertad contó con un presupuesto a nivel de PIM de S/. 819,38 millones para a los programas presupuestales más directamente vinculados a la niñez y adolescencia. De estos, el 76% fue destinado a actividades y el 24% restante a proyectos. Analizando la distribución del presupuesto por niveles de gobierno, el 59,9% corresponde al Gobierno regional, mientras que el 16,2% al Gobierno nacional y el 24,0% a los Gobiernos locales.

Los programas con mayores recursos asignados fueron el PELA Primaria con S/. 293,78 millones (35,9% del total PIM), seguido del PELA Secundaria, con S/. 161,58 millones (19,7%); por su parte el PELA II Ciclo registró S/. 69,4 millones a nivel de PIM, lo que en conjunto representa 64% del presupuesto destinado para actividades y proyectos en educación.

El PAN tuvo una asignación de S/. 145,79 millones (17,8% del presupuesto total para la niñez y adolescencia asignado a la región). Por su parte el programa de Salud Materno Neonatal contó con S/. 72,41 millones; el Programa Juntos tuvo un presupuesto de S/. 70,34 millones, e Identidad S/. 6,07 millones.

Respecto a la ejecución al 31 de diciembre 2012, esta llegó a S/. 696,55 millones, lo que representó el 85,0% de lo presupuestado en el PIM.

El Gobierno regional es el que tuvo un mayor nivel de ejecución de gasto, alcanzando el 97,7% de lo presupuestado a su cargo, mientras que el Gobierno nacional ejecutó el 74,2% y los Gobiernos locales el 60,5%.

Con respecto a la ejecución del Gobierno regional, los niveles más bajo se observaron en el programa de Salud Materno Neonatal con un 89,5% del total asignado y en el caso del PAN, 92,0%. En el Gobierno nacional, el nivel más bajo de ejecución estuvo en el PAN (62,9%) y en Juntos (83,3%). Por su parte en

los Gobiernos locales, la más baja ejecución estuvo en PELA II Ciclo con solo el 21,1%, el programa de Salud Materno Neonatal, con 41 46,1%; y en el caso del PAN llegó a 76,8%.

## 2.6. Área metropolitana de Lima y Callao

### Plan Regional de Acción por la Infancia

A pesar de ser una sola y gran aglomeración urbana, el área metropolitana de Lima y Callao no tiene una autoridad central, única o integrada. A ello se suma, entre otros factores, la condición de la provincia de Lima de ser la capital de la República, ser sede del Gobierno nacional y contar con un estatus especial en el marco de los regímenes sobre descentralización. Esto hace que la Municipalidad Metropolitana de Lima (que corresponde al municipio de la provincia de Lima) tenga también atribuciones de Gobierno regional. Por su parte, el Callao detenta también un estatus especial por su condición de Provincia Constitucional, de forma tal que

se le reconocen los mismos atributos que un departamento, por tanto cuenta con dos niveles de gobierno para la misma demarcación político-administrativa: Gobierno regional y Gobierno provincial.

Para el caso de la provincia de Lima, si bien no se cuenta con un Plan Provincial de Acción por la Infancia, sí se tiene el Compromiso de las Candidatas y Candidatos Regionales y Locales con los Derechos de la Niñez, el mismo que fue suscrito el 2010, en el marco de la campaña electoral a la región y

donde se reconoce la importancia de la atención prioritaria a la niñez (MCLCL 2010). También, en el marco de esas elecciones, los candidatos y candidatas de las principales fuerzas políticas a la alcaldía de Lima suscribieron el Compromiso para una Lima Metropolitana sin Pobreza (MCLCP 2010). A ello se suma, en mayo del 2012, el Plan de Acción por la Primera Infancia, firmado por la alcaldesa de Lima Metropolitana y los alcaldes distritales de Lima.

Estos documentos señalan compromisos y metas en materia de acceso a la identidad, reducción de la desnutrición y la anemia, de las muertes maternas, la prevención del embarazo adolescente, la cobertura educativa y el logro de aprendizajes, y la constitución de instancias de participación, así como el fortalecimiento del sistema de la DEMUNA.

**A pesar de ser una sola y gran aglomeración urbana, el área metropolitana de Lima y Callao no tiene una autoridad central, única o integrada.**

El Gobierno provincial y diversos Gobiernos distritales se comprometieron a reconocer a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos. Asumieron responsabilidad en la implementación de programas en beneficio de la primera infancia, destacando para ello el fortalecimiento de la coordinación entre los Gobiernos locales, regionales y nacionales. Se comprometieron a diseñar un programa de prevención de la violencia, que tenga como eje la familia y la escuela, así como un sistema de vigilancia contra la violencia y castigo físico.

A diferencia de Lima, Callao sí cuenta con un Plan Regional por la Niñez y Adolescencia (2008-2011), aprobado el 14 de febrero del 2008, mediante Ordenanza Regional N°005. El Plan señala como parte de sus objetivos estratégicos:

- Asegurar el inicio de una vida sana para niñas y niños entre 0 y 5 años.
- Asegurar una educación de calidad para niñas, niños y adolescentes y generar espacios de participación para su desarrollo.

- Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño (0 a 17 años de edad).

En el 2010, en el marco de la campaña electoral en la región, se suscribió el Compromiso de las Candidatas y Candidatos Regionales y Locales con los Derechos de la Niñez, en el que reconocen la iniciativa de «Todos con la Infancia, Vota por la Niñez ¡Ahora!» y asumen la agenda nacional de descentralizada por la niñez 2011-2014. (MCLCP 2010). También en el marco de la campaña electoral del 2010, los diferentes candidatos firmaron el Acta de Compromiso Electoral por la Gobernabilidad del Callao 2011-2014. (MCLCP 2010).

Además de metas equivalentes a las planteadas para la provincia de Lima en materia de identidad, nutrición, salud, educación y participación, se acordó crear una instancia que articule a las COMUDENA e implementar el presupuesto participativo exclusivo para la niñez y adolescencia, asignando el 10% del presupuesto participativo general.



### 3. Las niñas, niños y adolescentes y sus derechos

En este capítulo se hace una presentación de la situación de las niñas, niños y adolescentes de cada región y una revisión del estado de sus derechos a partir de la información estadística disponible.<sup>6</sup> En el caso del derecho a la participación, se ha recabado la información disponible sobre sus organizaciones, y se incluyen las voces de los actores levantadas en el trabajo de campo.

#### 3.1. Áncash

Al año 2007, la población menor de 18 años es de 400 mil 442 personas, representando el 37,7% de la población total de la región. Del total de niñas, niños y adolescentes, el 40,9% vive en áreas rurales (ver anexo 3).

Analizando los rangos etarios y ámbitos de residencia, hay dos grupos de edades que tienen un porcentaje menor de población que vive en zonas rurales que el del total (49,9%): el grupo de menos de un año de edad (39,0%) y el grupo de 12 a 17 años de edad (39,4%).

A su vez, al analizar por sexo, en todos los grupos de menores de 18 años hay más hombres que mujeres; aunque cabe hacer notar que la diferencia entre sexos es mayor en las áreas urbanas que en las áreas rurales. En el único grupo donde se da una marcada diferencia entre hombres y mujeres en áreas rurales, es en el grupo de 12 a 17 años de edad, lo que podría indicar que las mujeres están migrando hacia las ciudades.

##### 3.1.1. Derecho a la supervivencia

**Derecho a la vida:** De acuerdo a la información de la ENDES 2012, la mortalidad neonatal en Áncash ha venido descendiendo en forma continua desde el año 2000 a la fecha, habiendo pasado de 22 por mil a 11 por mil para el 2011-2012, alcanzando el promedio nacional (11 por mil). Según la fuente, los cambios más importantes se registran del 2009 en adelante, cuando experimenta un descenso significativo a 12 por mil nacidos vivos.

**Derecho al nombre e identidad:** Según el RENIEC, a diciembre del 2012, en Áncash 383 mil 188 niñas,



niños y adolescentes cuentan con DNI, de los cuales 194 mil 778 son de sexo masculino y 188 mil 410 de sexo femenino.

**Derecho a la salud:** Según la ENDES 2012, en el período 2000-2012, la desnutrición crónica en menores de 5 años se ha venido reduciendo. De acuerdo al método NCHS,<sup>7</sup> la tasa ha bajado de 34,5% a 16,2%, aunque se mantiene por encima del promedio nacional, de 13,5%. Según el patrón de referencia de la OMS, la desnutrición crónica ha disminuido, en el periodo de 2007 a 2012, de 38,6% a 24,2%, siempre por encima del promedio del país, de 18,1%.

Siguiendo la misma fuente, en el mismo período 2000-2012, la prevalencia de anemia en niñas y niños de 6 a menos de 36 meses ha bajado de 72,2% a 37,7%,

6. Las fuentes utilizadas en este capítulo, para todas las regiones, son: INEI (Censo 2007, ENDES 2012, RENAMU 2012); RENIEC (2012); MINEDU. ESCALE (2012); PNP (Anuario Estadístico 2011); MIMP (CEM 2012).

7. Método del Centro Nacional para Estadísticas de Salud de Estados Unidos (NCHS por sus siglas en inglés).





llegando a colocarse por debajo del promedio nacional, que fue de 44,5%.

### 3.1.2. Derecho al desarrollo

Respecto al acceso a la educación, la información del Ministerio de Educación, en el período 2005-2012, muestra un importante incremento en la tasa neta de matrícula: en educación inicial pasó del 59,8% al 80,2%; en primaria, de 93,0% a 96,4%; y en secundaria, de 65,4% a 85,3%. En todos los casos, las cifras superan los promedios nacionales, 77,3%, 94,3% y 82,4% respectivamente.

Con relación a los avances en los logros de aprendizaje del 2° grado, para el período 2008-2012, el incremento en comprensión lectora ha sido de 12,2% a 22,4%; y en matemáticas, de 7,3% a 7,4%, valores que están por debajo de los promedios nacionales, 30,9% y 12,8% respectivamente.

Estas mejoras relativas, entre otros factores, están acompañadas de un aumento en la profesionalización docente. Para el período 2005-2012 se tienen los siguientes avances: en el caso de la educación inicial, de 74,2% a 89,8%; en primaria, de 86,72% a 90,9%; y en secundaria, de 70,7% a 93,6%. Al 2012, Áncash muestra un porcentaje de docentes titulados por encima de los promedios nacionales, 78,3%, 81,4% y 88,6% respectivamente.

A esta información hay que agregar que en el 2012 un 58,7% de las escuelas públicas cuenta con los tres servicios básicos de saneamiento, cifra muy por encima del promedio nacional (39,2%). De otro lado, solo el 22,8% de las escuelas primarias y 43,8% de las escuelas secundarias tiene acceso a Internet, cifras que las colocan por debajo de los promedios nacionales, 26,3% y 49,6% respectivamente.

### 3.1.3. Derecho a la protección contra la violencia y explotación económica

**Violencia en el entorno familiar:** en el 2011, la PNP recibió un total de 3 mil 097 denuncias por violencia familiar: 1 mil 630 por maltrato físico, 866 por maltrato psicológico, 206 por abuso sexual y 395 por otras causas.

En el caso de los CEM (MIMP 2012), en el 2012 se reportaron un total de 1 mil 562 denuncias de violencia familiar y sexual, de las cuales 1 mil 358 fueron por violencia familiar y 204 por violencia sexual.

**Modalidad de castigo:** la ENDES 2012 da cuenta que la modalidad de castigo utilizando golpe o castigo físico es usada por el 31,2% de los padres biológicos y el 37,7% de las madres biológicas; estos porcentajes están por encima del promedio del país que es de 30,8% y 32,7% respectivamente.

**Violencia contra la niñez y la adolescencia:** en el 2011, la PNP tiene registradas 148 denuncias de violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes en la región Áncash, las cuales representan 4,8% del total de denuncias por este concepto (el promedio nacional es de 8,6%). De estas 148 denuncias, el 70,3% es por actos de violencia contra mujeres (el promedio nacional es 67,5%), siendo las adolescentes de 11 a 17 años el grupo más afectado (80 denuncias). Cabe mencionarse también que 52 de las denuncias tienen como víctimas a niñas y niños menores de 11 años.

En el caso de los CEM, (MIMP 2012) en el año 2012 se atendieron 549 denuncias de violencia contra niñas, niños y adolescentes, las cuales representan 35,1% del total de denuncias de violencia familiar y sexual atendidas en los 9 Centros de Emergencia Mujer que operan en la región (el promedio nacional es de 27,9%). De estas 549 denuncias, el 64,5% es por violencia contra mujeres (el promedio nacional es de 69,5%).

Según la RENAMU 2012, en el 2011, en 62 DEMUNA de la región (según la fuente hay 75) se atendió un total de 6 mil 855 casos, de los cuales 838 fueron por violencia física (violencia familiar, por personas que no son miembros de la familia y abuso sexual) contra niñas, niños y adolescentes. Estos 838 casos representan el 12,2% del total de denuncias, por debajo del promedio nacional que es de 14,7% (RENAMU 2012).

**Violaciones a la libertad sexual:** de acuerdo con la información de la PNP, en el año 2011 se reportaron 86 casos de violaciones a la libertad sexual a menores de 18 años, que representan el 70,5% del total (76,0% es el promedio nacional). De estos, 11 fueron varones y 75 mujeres: 4 varones y 19 mujeres menores de 14 años, y 7 varones y 56 mujeres de entre 14 y 17 años.

**Pistas sobre abandono y negligencia:** en el año 2011, la PNP registró 37 niñas, niños y adolescentes en circunstancias difíciles, siendo las principales causas maltrato (10 casos), fuga del hogar (7 casos) y bandas juveniles (6 casos). Asimismo, en calidad de retenidos registró a 84 personas menores de 18 años, principalmente varones (72 casos). Los principales destinos fueron la Fiscalía de Familia (47 casos) y entregados a sus padres o tutores (23 casos).

En el caso de las DEMUNA (RENAMU 2012), del total de denuncias recibidas en el 2012, las referidas a pensión por alimentos representan el 46,3% del total y 16,1% las referidas a régimen de visitas.

**Infractores a la ley penal:** respecto a los menores de 18 años registrados por la PNP en el 2011 como infractores a la ley penal, se reportaron 42 casos, siendo el delito contra el patrimonio el principal (32 casos).

**En el mundo del trabajo:** el Censo 2007 registra 12 mil 510 niñas, niños y adolescentes de entre 6 y 17 años en el mundo del trabajo (el 4,2% del total de este grupo etario), representando el 3,6% de la PEA total. Las niñas, niños y adolescentes trabajadores se distribuyen de la siguiente forma: el 69,2% tiene de entre 15 y 17 años, el 21,8% de entre 12 y 14 años, y el 9,0% de entre 6 y 11 años. Las principales actividades económicas que realizan son la agricultura (46,5%) y el comercio al por menor (13,9%).

**Explotación económica:** respecto a la trata, el Anuario Estadístico de la PNP, para el año 2011, no reporta denuncias relativas a menores de 18 años ni relativas a adultos para la región Áncash.

### 3.1.4. Derecho a la participación

Para la región Áncash se ha obtenido la siguiente información referida a la organización de niñas, niños y adolescentes:

- Según la RENAMU (2012), hay 165 organizaciones juveniles registradas en las municipalidades, las que agrupan a 4 mil 717 jóvenes.
- Con respecto a los Municipios Escolares, Acción por los Niños, institución que los promueve en todo el país, tiene registrados 244.
- Según la información proporcionada por World Vision Perú, la red Alianza Nacional de Líderes de Transformación (ANALIT) que ellos promueven, a la fecha convoca a 36 organizaciones, las que agrupan aproximadamente a 665 niñas, niños y adolescentes.

En relación a la participación, las voces de las niñas, niños y adolescentes la formulan como «empoderamiento» y mencionan que «las niñas, niños y adolescentes no conocen sus derechos y no los pueden hacer valer».

Los entrevistados, a su vez, reconocen que los mecanismos de organización y participación están fuertemente

asociados al espacio educativo, siendo la forma más generalizada los «municipios escolares», a los que se suman otras formas de organización que tienden a reproducir la organización estatal (policías escolares, fiscales escolares y otros). Mencionaron también la participación de las niñas, niños y adolescentes en los procesos de presupuesto participativo.

Con respecto a los espacios de organización en torno al barrio o a la zona de residencia, tres son los tipos de organizaciones mencionadas: los grupos religiosos, las organizaciones de niños de la calle y las pandillas. En el caso de niñas, niños y adolescentes en situación de calle, tal como su nombre lo dice, el barrio y zona de residencia es el punto de referencia de su organización.

Con respecto a las pandillas, además del barrio, las y los entrevistados señalaron que están vinculadas al espacio educativo, especialmente a las instituciones educativas más grandes.

## 3.2. Ayacucho

Al año 2007, la población menor de 18 años era de 259 mil 542 personas, representando el 42,4% de la población total. Del total de niñas, niños y adolescentes de la región, un poco menos de la mitad, el 44,1% vive en zonas rurales (ver anexo 3).

Analizando los rangos etarios y ámbitos de residencia, el grupo que tiene menos población viviendo en zonas rurales es el grupo de 12 a 17 años (39,9%); esto podría explicarse por la migración de parte de ellos por estudio o por trabajo.

A su vez, analizando por sexo, en todos los grupos hay más hombres que mujeres.



### 3.2.1. Derecho a la supervivencia

**Derecho a la vida:** de acuerdo a la información de la ENDES 2012, la mortalidad neonatal en Ayacucho ha venido descendiendo en forma continua desde el año 2000 a la fecha: entre el 2000 y el 2007 hubo una importante disminución, pasado de 29 por mil a 17 por mil; entre el 2007 y el 2011-2012 se mantiene la tendencia a disminuir llegando en 2011-2012 a la cifra de 11 por mil (cifra del promedio nacional) pero con un estancamiento en los dos últimos años.

**Derecho al nombre e identidad:** a diciembre del 2012, en Ayacucho 243 mil 861 niñas, niños y adolescentes cuentan con DNI, de los cuales 124 mil 112 son de sexo masculino y 119 mil 749 de sexo femenino (RENIEC 2012).

**Derecho a la salud:** en el período 2000-2012, la desnutrición crónica en menores de 5 años ha tenido un comportamiento variable en la región. Así, según el método NCHS, la tasa de desnutrición crónica en el 2000 era de 33,6%, al 2007 subió a 36,8%, y desde entonces viene bajando. En el periodo 2010-2011 descendió a 28,1% y en el período 2011-2012 se registra 23,5%, cifra más alta que el promedio nacional (13,5%). Según el método de la OMS, la desnutrición en el 2007 era de 42,2% y habría bajado a 29,5% en el 2011-2012, valor que está por encima del promedio del país (18,1%), siendo concordante con lo reflejado con el método anterior (ENDES 2012).

En el mismo período 2000-2012, la prevalencia de anemia ha tenido un comportamiento variable: subió de 58,3% en el 2000 a 64,6% en el 2007, para luego bajar a 54,4% en el 2009 y a 41,5% en el 2011, colocándose ese año por debajo del promedio nacional (41,6%); sin embargo, el 2012 muestra nuevamente un incremento preocupante, alcanzando el 56,2%, tomando distancia del promedio nacional de este año (44,5%), según la ENDES 2012.

### 3.2.2. Derecho al desarrollo

Con respecto al acceso a la educación (MINEDU 2012), en el periodo 2005-2012 se ha dado un importante incremento en la tasa neta de matrícula, pasando de 51,1% a 69,9% en educación inicial, de 94,49% a 96,3% en educación primaria y de 67,9% a 76,4% en educación secundaria. En los tres niveles se percibe una importante mejora, ubicando la tasa de primaria por encima del promedio nacional (94,3%) aunque tanto la tasa de educación inicial como la de educación secundaria se

encuentran por debajo del promedio nacional (77,3% y 82,4% respectivamente).

Con respecto a logros de aprendizaje al 2° grado, en el 2008 no se consignó información para el departamento de Ayacucho porque el sindicato de docentes de la región se opuso a la evaluación. Sin embargo, sí se tiene información para el 2012, cuando se registra una comprensión lectora del orden del 13,7% y en matemática de apenas 4,3%. Resalta, a primera vista, la importante brecha que separa estas cifras respecto de los promedios nacionales: 30,9% y 12,8%, respectivamente.

El aumento de la cobertura dado entre el 2005 y 2012 tiene de contraparte una tendencia variable en la profesionalización docente en la región. Así, en educación inicial, si el 2005 registra 77,7% de profesores titulados, en el 2011 alcanza la cifra de 79,1%, para descender en el 2012 a 74,4%, por debajo de lo logrado en el 2005 y del promedio nacional (78,3%). En educación primaria, en cambio, mantiene un incremento constante, de 88,9% a 93,1% y la región se ubica por encima del promedio país (81,4%). Con respecto a la educación secundaria, pasa de 83,3% a 93,5%, significativamente por encima del promedio país (88,6%).

Respecto a las condiciones en que se presta el servicio, hay que señalar que en el 2012 solo un 37,2% de las escuelas públicas cuenta con los tres servicios básicos, cifra por debajo del promedio nacional (39,2%); y que solo el 15,8% de las escuelas de educación primaria y el 34,3% de las escuelas de educación secundaria tienen acceso a Internet, también por debajo de los promedios registrados en el país: 26,3% y 49,6%, respectivamente.

### 3.2.3. Derecho a la protección contra la violencia y explotación económica

**Violencia en el entorno familiar:** en el 2011, la PNP recibió un total de 1 mil 720 denuncias por violencia familiar: 1 mil 223 por maltrato físico, 341 por maltrato psicológico, ninguna por abuso sexual y 156 por otras causas (PNP 2011).

En el caso de los CEM, en el 2012 se reportaron un total de 2 mil 012 denuncias de violencia familiar y sexual, de las cuales 1 mil 761 fueron por violencia familiar y 251 por violencia sexual (MIMP 2012).

**Modalidad de castigo:** la ENDES 2012 da cuenta que la modalidad de castigo utilizando golpe o castigo físico alcanza al 55,4% de los padres biológicos y el 52,8% de las madres biológicas; estos porcentajes están bastante

Con respecto al acceso a la educación, se ha dado un importante incremento en la tasa neta de matrícula, en los tres niveles se percibe una importante mejora.





por encima del promedio del país, que es de 30,8% y 32,7% respectivamente.

**Violencia contra la niñez y la adolescencia:** en el 2011, la PNP tiene registradas 156 denuncias de violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes en la región Ayacucho, las cuales representan 9,1% del total de denuncias por este concepto (el promedio nacional es de 8,6%). De estas 156 denuncias, el 78,2% es por actos de violencia contra mujeres (el promedio nacional es de 67,5%), siendo las adolescentes de 11 a 17 años el grupo más afectado (105 denuncias). Cabe señalarse que 25 de las denuncias tienen como víctimas a niñas y niños menores de 11 años (PNP 2011).

En el caso de los CEM, en el año 2012 se atendieron 609 denuncias de violencia contra niñas, niños y adolescentes, las cuales representan 30,31% del total de denuncias de violencia familiar y sexual atendidos en los 12 Centros de Emergencia Mujer que operan en la región (el promedio nacional es de 27,9%). De estas 609 denuncias, el 68,0% es por actos de violencia contra mujeres, siendo el promedio nacional de 69,5% (MIMP 2012).

Según la RENAMU, en el 2011, en 58 DEMUNA de la región (según la fuente hay 68) se atendió un total de 6 mil 964 casos, de los cuales 2 mil 223 fueron por violencia física (violencia familiar, maltrato físico y/o psicológico por personas que no son miembros de la familia y abuso sexual) contra niñas, niños y adolescentes. Estos 2 mil 223 casos representan el 31,9% del total de denuncias, muy por encima del promedio nacional que es de 14,7% (RENAMU 2012).

**Violaciones a la libertad sexual:** de acuerdo con la información de la PNP, en el año 2011 se reportaron 239

casos de violaciones a la libertad sexual de menores de 18 años, que representan el 82,1% del total (76,0% es el promedio nacional). De estos, 1 varón (de entre 14 y 17 años) y 238 mujeres (71 menores de 14 años, y 167 de entre 14 y 17 años).

**Pistas sobre abandono y negligencia:** en el año 2011, la PNP registró 988 niñas, niños y adolescentes en circunstancias difíciles, siendo las principales causas frecuentar casas de juego (602 casos) y ausentismo escolar (207 casos). Asimismo, en calidad de retenidos registró a 1 mil 026 personas menores de 18 años, principalmente varones (860 casos). Los principales destinos fueron: entregados a sus padres o tutores (688 casos) y centros preventivos (281 casos).

En el caso de las DEMUNA, del total de denuncias recibidas en el 2012, las referidas a pensión por alimentos representan el 30,4% del total (RENAMU 2012).

**Infractores a la ley penal:** respecto a los menores de 18 años registrados por la PNP en 2011 como infractores a la ley penal, se reportaron 12 casos, siendo el delito contra el patrimonio el principal (9 casos). Cabe mencionarse que para este año se registra 1 caso de homicidio.

**En el mundo del trabajo:** el Censo 2007 registra 10 mil 247 niñas, niños y adolescentes de entre 6 y 17 años en el mundo del trabajo (el 5,8% del total de este grupo etario), representando el 5,3% de la PEA total. Las niñas, niños y adolescentes que trabajan se distribuyen de la siguiente forma: el 58,5% tiene de entre 15 y 17 años, el 26,1% de entre 12 y 14 años, y el 15,4% de entre 6 y 11 años. Las principales actividades económicas que realizan son la agricultura (55,7%) y el comercio al por menor (12,7%).



**Explotación económica:** respecto a la trata, el Anuario Estadístico de la PNP, para el año 2011 no reporta denuncias relativas a menores de 18 años ni relativas a adultos para la región Ayacucho.

#### 3.2.4. Derecho a la participación

Para la región Ayacucho se ha obtenido la siguiente información referida a la organización de niñas, niños y adolescentes:

- Según la RENAMU (2012), hay 107 organizaciones juveniles registradas en las municipalidades, las que agrupan a 3 mil 833 jóvenes.
- Con respecto a los Municipios Escolares, Acción por los Niños, institución que los promueve en todo el país, tiene registrados 40.
- Según la información proporcionada por World Vision Perú, la red Alianza Nacional de Líderes de Transformación (ANALIT) que ellos promueven, a la fecha convoca a 47 organizaciones, las que agrupan aproximadamente a 1 mil 770 niñas, niños y adolescentes.
- Respondiendo a la dinámica de hacer participar a las organizaciones de niñas niños y adolescentes en la discusión de las políticas a favor de la niñez y adolescencia, en la región, a la fecha, se han instalado Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes en tres Gobiernos locales: Huanta, Huamanga, Chuschis.

Según indican los entrevistados, la participación de niñas, niños y adolescentes en la región se da principalmente en las escuelas, a través de los municipios y defensorías escolares. Señalaron que estos espacios funcionan ahí donde hay una ONG u otro tipo de institución que les dé soporte, sin su presencia «las defensorías no son sostenibles en el tiempo»; las organizaciones funcionan «en espacios donde está World Vision».

Se mencionó que existe una mentalidad de «autonomía» de los sectores, lo que alimenta una actitud de desconfianza hacia injerencias de «fuera», incluyendo organizaciones de niños, niñas y adolescentes. Por citar un caso, se destacó la ausencia de la Dirección Regional de Educación en las reuniones promovidas por sociedad civil para el seguimiento de los programas estratégicos de infancia, que incluyen metas estratégicas de educación.

Con respecto al derecho a ser escuchados, se señala que los sectores que proveen servicios básicos de la región, particularmente salud y educación, mantienen una resistencia a abrir espacios de escucha de niñas, niños y adolescentes, a pesar de las normas y disposiciones que se orientan en esta dirección; los operadores y funcionarios del sector Salud, «confunden participación de la niñez y adolescencia con los programas inclusivos en los cuales los adscriben como beneficiarios».

### 3.3. Cusco

Al año 2007, Cusco tiene una población menor de 18 años de 477 mil 161 habitantes, la cual representa el 40,7% de la población total de la región. De estos, un poco menos de la mitad, el 49,6% vive en zonas rurales (ver anexo 3).

Analizando los rangos etarios y ámbito de residencia, los rangos que tienen mayor población de niñas y niños viviendo en zonas rurales son el grupo de 1 a 4 años de edad (52,3%), 5 años (51,8%) y 6 a 11 años (51,2%).

Respecto a la distribución por sexo, en todos los grupos de menores de edad hay más varones que mujeres; donde se da la mayor diferencia es en el área rural donde hay 3,1 puntos porcentuales más de varones que mujeres, mientras que en el área urbana esta diferencia alcanza solo a 1,3 puntos porcentuales.



### 3.3.1. Derecho a la supervivencia

**Derecho a la vida:** de acuerdo a la información de la ENDES 2012, la mortalidad neonatal en Cusco, en la serie de largo plazo, muestra una reducción de 48 por mil en la década de 1990 a 13 por mil para el año 2007, con un incremento a 16 por mil para el 2012.

**Derecho al nombre e identidad:** a diciembre del 2012, en Cusco 449 mil 650 niñas, niños y adolescentes cuentan con DNI, de los cuales 228 mil 439 son de sexo masculino y 221 mil 211 son de sexo femenino (RENIEC 2012).

**Derecho a la salud:** con respecto a salud, se puede apreciar una mejoría en la salud de las niñas y niños, en especial en lo referente a la desnutrición crónica en menores de 5 años: según el patrón de referencia NCHS para el período 2000 al 2012 ha disminuido de 43,2% a 21,8%; y según el patrón OMS, para el período 2007-2012, el decrecimiento ha sido de 36,9% a 27,0% (ENDES 2012).

Una situación preocupante es el alto porcentaje de prevalencia de anemia en los menores de 36 meses, aun cuando esta ha bajado de 79,4% en el 2000 a 50,7% en el 2012, está encima del promedio nacional, 60,9% y 44,5% respectivamente (ENDES 2012).

### 3.3.2. Derecho al desarrollo

Con respecto al acceso a la educación (MINEDU 2012), la tasa neta de matrícula para el periodo 2005-2012 ha experimentado un incremento importante: en educación inicial, de 54,6% a 63,9%, aunque todavía muy por debajo del promedio nacional, 77,3%; en educación primaria hubo un estancamiento en 94,7%; mientras que en educación secundaria se destaca un incremento notable, pasando de 63,6% a un 84,6%, superando el promedio del país, de 82,4%.

Respecto de los logros de aprendizaje en el 2º grado, la comprensión lectora, entre 2008 y 2012 ha variado de 10,9% a 21,5%. En matemáticas la variación ha sido de 6,4% a 8,9%, manteniéndose estos valores todavía sensiblemente por debajo del promedio nacional, 30,9% y 12,8% respectivamente.

Este aumento de la cobertura entre el 2005 y 2012 ha venido a su vez acompañado de un aumento en la profesionalización docente, de 77,1% a 80,4% en educación inicial, de 89,7% a 90,2% en educación primaria y de 80,3% a 91,7% educación en secundaria. Sin embargo, cabe destacar que las cifras para educación primaria y secundaria en el 2012 son inferiores a las consignadas en el 2011, 92,0% y 92,5% respectivamente. De todas formas, la región registra en todos los niveles, un valor

de titulación docente por encima del promedio del país (78,3%, 81,4% y 88,6% respectivamente).

Respecto a las condiciones en que se desarrollan las actividades educativas, lo que se observa es que el estado de los servicios básicos de saneamiento (agua, desagüe y electricidad) es bastante deficiente. Al año 2012 solo un 40,7% de las escuelas cuenta con los tres servicios básicos, valor cercano al promedio nacional (39,2%). Con respecto al acceso a Internet, el 20% de las escuelas de primaria y el 43,3% de las de secundaria tiene acceso, lo que está por debajo del promedio registrado en el país, 26,3% y 49,6% respectivamente.

### 3.3.3. Derecho a la protección contra la violencia y explotación económica

**Violencia en el entorno familiar:** en el 2011, la PNP recibió un total de 4 mil 628 denuncias por violencia familiar: 2 mil 884 por maltrato físico, 977 por maltrato psicológico, ninguna por abuso sexual y 767 por otras causas (PNP 2011).

En el caso de los CEM, en el 2012 se reportaron un total de 3 mil 179 denuncias de violencia familiar y sexual, de las cuales 2 mil 993 fueron por violencia familiar y 186 por violencia sexual (MIMP 2012).

**Modalidad de castigo:** la ENDES 2012 da cuenta que la modalidad de castigo utilizando golpe o castigo físico es empleada por el 32,7% de los padres biológicos y el 30,4% de las madres biológicas; estos porcentajes están, uno por debajo y el otro por encima del promedio del país que es de 30,8% y 32,7% respectivamente.

**Violencia contra la niñez y la adolescencia:** en el 2011, la PNP tiene registradas 707 denuncias de violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes en la región Cusco, las cuales representan 15,3% del total de denuncias por este concepto (el promedio nacional es 8,6%). De estas 707 denuncias, el 78,2% es por actos de violencia contra mujeres (el promedio nacional es de 67,5%), siendo las adolescentes de 11 a 17 años el grupo más afectado (517 denuncias). El segundo grupo más afectado son niñas menores de 11 años (105 casos), a ellas se suman 27 niños del mismo rango de edad (PNP 2011).

En el caso de los CEM, en el año 2012 se atendieron 485 denuncias de violencia contra niñas, niños y adolescentes, las cuales representan 15,3% del total de denuncias de violencia familiar y sexual atendidos en los 11 Centros de Emergencia Mujer que operan en la región (el promedio nacional es de 27,9%). De estas 485 denuncias, el 73,2% es por actos de violencia contra mujeres, mientras el promedio nacional alcanza el 69,5% (MIMP 2012).

Según la RENAMU, en el 2011, en 80 DEMUNA de la región (según la fuente hay 83) se atendió un total de 18 mil 847 casos, de los cuales 4 mil 890 fueron por violencia física (violencia familiar; maltrato físico y/o psicológico por personas que no son miembros de la familia y abuso sexual) contra niñas, niños y adolescentes. Estos 4 mil 890 casos representan el 25,9% del total de denuncias, muy por encima del promedio nacional que es de 14,7% (RENAMU 2012).

**Violaciones a la libertad sexual:** de acuerdo con la información de la PNP, en el año 2011 se reportaron 156 casos de violaciones a la libertad sexual de menores de 18 años, que representan el 79,6% del total (76,0% es el promedio nacional). De estos, 13 varones y 143 mujeres: 11 varones y 53 mujeres menores de 14 años, y 2 varones y 90 mujeres de entre 14 y 17 años (PNP 2011).

**Pistas sobre abandono y negligencia:** en el año 2011, la PNP registró 1 mil 585 niñas, niños y adolescentes en circunstancias difíciles, siendo las principales causas frecuentar casas de juego (288 casos), fuga del hogar (236 casos), maltrato (166 casos), peligro de abandono (143 casos), «pirañas» (141 casos) y extraviados (138 casos). Asimismo, en calidad de retenidos registró a 1 mil 285 personas menores de 18 años, principalmente varones (1089 casos). Los principales destinos fueron: entregados a sus padres o tutores (1065 casos) y Fiscalía de Familia (170 casos) (PNP 2011).

En el caso de las DEMUNA, del total de denuncias recibidas en el 2012, las referidas a pensión por alimentos representan el 36,3% del total, 9,6% a indocumentación infantil, 8,9% a régimen de visitas y 8,8% a tenencia (RENAMU 2012).

**Infractores a la ley penal:** respecto a los menores de 18 años registrados por la PNP como infractores a la ley penal, se reportaron 782 casos, siendo los delitos contra el patrimonio (495 casos) y lesiones (137) los principales. Cabe mencionar que hay 6 casos de homicidios, 14 por terrorismo y 34 por tráfico ilícito de drogas (PNP 2011).

**En el mundo del trabajo:** el Censo 2007 registra 21 mil 389 niñas, niños y adolescentes de entre 6 y 17 años en el mundo del trabajo (el 6,5% del total de este grupo etario), representando el 5,1% de la PEA total. Las niñas, niños y adolescentes trabajadores se distribuyen de la siguiente forma: el 60,9% tiene de entre 15 y 17 años, el 26,3% de entre 12 y 14 años, y el 12,8% de entre 6 y 11 años. Los principales rubros en los cuales trabajan son: agricultura y ganadería 44,7%, comercio al por menor 12,9%, y 11,6% realiza trabajos domésticos.

**Explotación económica:** respecto a la trata, el Anuario Estadístico de la PNP, para el año 2011, reporta 47 denuncias, de las cuales 41 son de explotación contra

menores de 18 años, 12 varones y 29 mujeres. En el grupo de hasta 13 años, reporta 16 casos (8 varones y 8 mujeres) y en el grupo de entre 14 y 17 años, 25 casos (4 varones y 21 mujeres) (PNP 2011).

### 3.3.4. Derecho a la participación

Para la región Cusco se ha obtenido la siguiente información referida a la organización de niñas, niños y adolescentes:

- Según la RENAMU (2012), hay 152 organizaciones juveniles registradas en las municipalidades, las que agrupan a aproximadamente 8 mil 228 jóvenes.
- Con respecto a los Municipios Escolares, Acción por los Niños, institución que los promueve en todo el país, a la fecha tiene registrados 420 municipios.
- Según la información proporcionada por World Vision Perú, la red Alianza Nacional de Líderes de Transformación (ANALIT) que promueve, a la fecha convoca a 18 organizaciones, las que agrupan aproximadamente a 515 niñas, niños y adolescentes.
- Según fuentes informadas, en el Gobierno provincial del Cusco se ha instalado el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes.

Con respecto a las opiniones de los entrevistados, las niñas, niños y adolescentes no tienen espacios propios de organización, participación o consultivos en las diversas instituciones de la región, y que «las excepciones son aquellos espacios en donde las ONG han acompañado sus procesos».

Con respecto a los municipios escolares, se señaló que predomina en ellos un carácter más centrado en la personalidad del alcalde escolar que en la representación: «suelen no representar realmente a sus compañeros de escuela, sino más bien sus propias inclinaciones». Y, si bien «no tienen peso en la vida institucional» y «se centran en actividades protocolares o recreativas», se reconoció su importancia para fortalecer tempranamente la conciencia ciudadana, la responsabilidad y la participación. «Habría que asignarles un rol más activo en la vida institucional de la escuela».

## 3.4. Huancavelica

Al año 2007, Huancavelica tiene una población menor de 18 años de 209 mil 990 personas que representa el 46,2% de la población total de la región. De estos, dos de cada tres niñas, niños y adolescentes (71,6%) viven en zonas rurales (ver anexo 3).

Analizando los rangos etarios y ámbito de residencia, el rango de edades de 12 a 17 años tiene un porcentaje menor que el promedio (68,4) lo que podría indicar

que es un sector que migra por motivos de estudio o trabajo.

Con respecto a la distribución por sexo, en la mayoría de casos hay más varones que mujeres. Los únicos dos grupos en los que hay más niñas son el grupo de 5 años en zona rural y el grupo de 6 a 11 años en zona rural.

### 3.4.1. Derecho a la supervivencia

**Derecho a la vida:** de acuerdo a la información de la ENDES 2012, la mortalidad neonatal en Huancavelica ha venido descendiendo en forma significativa: de una tasa de 43 por mil en el 2000 a una tasa de 17 por mil en el 2012. Dicho esto, cabe señalar, sin embargo, que la cifra del 2012 significa un incremento respecto del nivel alcanzado en el periodo 2009-2011, 14 por mil nacidos vivos. La región sigue registrando una recurrencia mayor al promedio nacional (11 por mil).

**Derecho al nombre e identidad:** a diciembre del 2012, en Huancavelica 173 mil 670 niñas, niños y adolescentes cuentan con DNI, de los cuales 87 mil 666 son de sexo masculino y 86 mil 004 son de sexo femenino (RENIEC 2012).

**Derecho a la salud:** con respecto a la salud, también se puede apreciar una mejoría: con relación a la desnutrición crónica, usando el método NCHS, la prevalencia baja de 53,4%, en el 2000 a 43,8% en el año 2012; un valor que, aunque con tendencia a bajar, sigue siendo muy preocupante pues se trata del más alto registrado en el país (el promedio nacional ha descendido a 13,5%). Según el patrón de referencia OMS, los resultados son algo más conservadores: para el periodo 2007-2012, el decrecimiento ha sido de 59,2% a 51,3%, cifra igualmente alarmante, teniendo de referencia el promedio nacional de 18,1% (ENDES 2012).

Con respecto a la prevalencia de anemia entre niñas y

niños de 6 a menores de 36 meses, el período 2000-2012 muestra una evolución fuertemente errática: 64,2% en el 2000; sufriendo un incremento a 66,9% en el 2007; 68,3 en el 2009; un alza muy sensible, a 71,5%, en el 2010; un descenso importante a 48,7% en el 2011 y, finalmente, un incremento en el 2012, alcanzando el 64,3%, muy por encima del promedio nacional que fue de 44,5% (ENDES 2012).

### 3.4.2. Derecho al desarrollo: situación de la educación

Con respecto al acceso a la educación (MINEDU 2012), para el período 2005-2012 se ha dado un importante incremento en la tasa neta de matrícula: en educación inicial ha pasado de 33% a 75,4%; la de primaria de 91,4% a 95,5% y la de secundaria, de 59,8 a 79,3%. Estos valores se encuentran muy cercanos al promedio nacional, 77,3%, 94,3% y 82,4% respectivamente.

En relación a logros de aprendizaje del 2° grado de primaria, cabe señalar que no registra una evaluación para esta región en el 2008. En el 2012, solo un 13,6% tiene niveles aceptables en comprensión lectora y solo un 7,9% en matemáticas, niveles que se encuentran sensiblemente por debajo del promedio nacional, 30,9% y 12,8% respectivamente.

Para el mismo período, este aumento de cobertura ha venido acompañado de un importante aumento en la profesionalización docente, en el periodo de 2005 a 2012: de 80,9% a 97,5 % en inicial; de 87,7% a 92,8% en primaria, y de 81,0% a 94,5% en secundaria. Estos registros son todos superiores a los promedios nacionales, 78,3%, 81,4% y 88,6% respectivamente.

Con respecto a la infraestructura educativa, entre los años 2009 y 2012, el porcentaje de locales escolares públicos con los tres servicios de saneamiento básico







(agua, desagüe y alumbrado público) se incrementó de 22,4% a 35,9%, porcentaje que todavía ubica a la región por debajo del promedio nacional, de 39,2%. De otro lado, el porcentaje de escuelas primarias y secundarias con acceso a Internet es de los más bajos del país, 14,5% y 27,2% respectivamente, mientras que las cifras del promedio nacional alcanzan el 26,3% y el 43,8%.

El análisis de la situación de la niñez y adolescencia en Huancavelica, en los últimos 10 años, muestra una mejora de indicadores de condiciones de vida vinculado a la mejora en la cobertura de servicios públicos esenciales para garantizar los derechos a la supervivencia, el desarrollo, protección y participación de las niñas, niños y adolescentes. Estas mejoras se han dado en un contexto de crecimiento económico de la región y de una voluntad política por parte de las autoridades para poner como tema de agenda prioritaria la reducción de los índices de pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población infantil. Aunque todavía hay mucho por hacer.

### 3.4.3. Derecho a la protección contra la violencia y explotación económica

**Violencia en el entorno familiar:** en el 2011, la PNP recibió un total de 1 mil diez denuncias por violencia familiar: 335 por maltrato físico, 311 por maltrato psicológico, 4 por abuso sexual y 360 por otras causas (PNP 2011).

En el caso de los CEM, en el 2012 se reportaron un total de 664 denuncias de violencia familiar y sexual, de las cuales 531 fueron por violencia familiar y 133 por violencia sexual (MIMP 2012).

**Modalidad de castigo:** la ENDES 2012 da cuenta que la modalidad de castigo utilizando golpe o castigo físico, es empleada por el 47,9% de los padres biológicos y el

49,3% de las madres biológicas; estos porcentajes están bastante por encima del promedio del país que es de 30,8% y 32,7% respectivamente.

**Violencia contra la niñez y la adolescencia:** en el 2011, la PNP tiene registradas 55 denuncias de violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes en la región Huancavelica, las cuales representan 5,4% del total de denuncias por este concepto (el promedio nacional es de 8,6%). De estas 55 denuncias, el 67,3% es por actos de violencia contra mujeres (el promedio nacional es 67,5%), siendo las adolescentes de 11 a 17 años el grupo más afectado (34 denuncias). Cabe señalarse que hay 10 denuncias cuyas víctimas son menores de 11 años: 7 niños y 3 niñas (PNP 2011).

En el caso de los CEM, en el año 2012 se atendieron 200 denuncias de violencia contra niñas, niños y adolescentes, las cuales representan 30,1% del total de denuncias de violencia familiar y sexual atendidos en los 6 Centros de Emergencia Mujer que operan en la región (el promedio nacional es de 27,9%). De estas 200 denuncias, el 81,0% es por actos de violencia contra mujeres, siendo el promedio nacional de 69,5% (MIMP 2012).

Según la RENAMU, en el 2011, en 23 DEMUNA de la región (según la fuente hay 32) se atendió un total de 1 mil 499 casos, de los cuales 173 fueron por violencia física (violencia familiar, maltrato físico y/o psicológico por personas que no son miembros de la familia y abuso sexual) contra niñas, niños y adolescentes. Estos 173 casos representan el 11,5% del total de denuncias, por debajo del promedio nacional que es de 14,7% (RENAMU 2012).

**Víctimas de violaciones a la libertad sexual:** de acuerdo con la información de la PNP, en el año 2011 se reportaron 32 casos de violaciones a la libertad sexual de menores de 18 años, que representan el 76,2% del total (76,0% es el promedio nacional). De estos, 1 varón y 31 mujeres: 9 mujeres menores de 14 años, y 1 varón y 22 mujeres de entre 14 y 17 años (PNP 2011).

**Pistas sobre abandono y negligencia:** la PNP, en el año 2011, registró 12 niñas, niños y adolescentes en circunstancias difíciles, siendo la principal causa frecuentar bares (7). Asimismo, en calidad de retenidos registró a 19 personas menores de 18 años, todos varones. El principal destino fue la Fiscalía de Familia, en 17 casos (PNP 2011).

En el caso de las DEMUNA, del total de denuncias recibidas en el 2012, las referidas a pensión por alimentos representan el 55,0% y 16,4% a indocumentación infantil (RENAMU 2012).

**Infraconductores a la ley penal:** respecto a los menores de 18 años registrados por la PNP como infractores a la ley penal, se reportaron 16 casos, siendo los delitos

contra el patrimonio (6 casos) y lesiones (4) los principales (PNP 2011).

**En el mundo del trabajo:** el Censo 2007 registra 6 mil 103 niñas, niños y adolescentes de entre 6 y 17 años en el mundo del trabajo (el 4,2% del total de este grupo etario), representando el 4,7% de la PEA total. Las niñas, niños y adolescentes trabajadores se distribuyen de la siguiente forma: el 59,9% tiene de entre 15 y 17 años, el 25,2% de entre 12 y 14 años, y el 14,9% de entre 6 y 11 años. Los principales rubros en los cuales trabajan son: agricultura y ganadería 75,3% y comercio por menor 6,9%.

**Explotación económica:** respecto a la trata, el Anuario Estadístico de la PNP, para el año 2011, no reporta denuncias relativas a menores de 18 años ni relativas a adultos para la región Huancavelica (PNP 2011).

#### 3.4.4. Derecho a la participación

Desde el enfoque de derechos y de las niñas y niños como agentes de cambio, se puede señalar que en general «cuentan con pocos espacios propios de organización o participación». Los espacios que se generan son principalmente aquellos acompañados por las ONG. Entre ellos cabe mencionar:

- La Coordinadora Regional de Niños y Niñas de Huancavelica.
- Municipios escolares; «[...] las instituciones educativas pueden brindar condiciones para que las niñas, niños y adolescentes creen espacios de organización y participación. Sin embargo, la gran mayoría solo participan en las elecciones escolares».
- Consultas a las niñas, niños y adolescentes en la elaboración de planes a favor de la niñez y adolescencia. En Huancavelica ha habido un especial interés para escuchar la voz de los niños en los contextos de preparación del Plan Regional de Acción por la Infancia y del Plan Regional de Acción por la Primera Infancia, «se va a modificar el reglamento porque se quiere incorporar a niños de cada provincia, para que puedan informar a sus bases».
- Las niñas, niños y adolescentes en el Presupuesto Participativo.
- Según la información proporcionada por World Vision Perú, la red Alianza Nacional de Líderes de Transformación (ANALIT) que ellos promueven, a la fecha convoca a 34 organizaciones, las que agrupan aproximadamente a 1 mil 148 niñas, niños y adolescentes.
- Organizaciones de niñas y niños trabajadores. El Comité de Erradicación del Trabajo Infantil ha generado espacios para escuchar sus propuestas.

Además de esta iniciativa, en la región existen organizaciones tales como MANTHOC, de lustrabotas, entre otras.

Con respecto al derecho a ser escuchados, un aspecto importante reseñado por varios de los informantes es la necesidad de que las niñas, niños y adolescentes puedan denunciar casos de maltratos, contra ellas o ellos mismos o contra otros. Para ello hay «hacer mucha campaña para que sientan que son espacios de confianza» en las DEMUNA y DESNA.

### 3.5. La Libertad

Al año 2007, La Libertad tiene una población menor de 18 años de 601 mil 454 personas que representa el 37,2% de la población total de la región. De este total, una de cada tres niñas, niños y adolescentes (30,0%) vive en zonas rurales (ver anexo 3).

Analizando los rangos etarios y ámbitos de residencia, el grupo que tiene menor población viviendo en zonas rurales es el de adolescentes de 12 a 17 años (27%); esto podría explicarse por la migración de parte de ellos por motivos de estudio y/o trabajo. A su vez, al analizar la distribución por sexo de ese mismo grupo de edad, lo que se observa es una menor proporción de niñas en las áreas rurales que en las urbanas, lo que indicaría que son ellas las que están migrando a las ciudades.

#### 3.5.1. Derecho a la supervivencia

**Derecho a la vida:** de acuerdo a la ENDES 2012, la mortalidad neonatal desciende en forma continua en el período 2000-2012: de 27 por mil en el 2000, 14 por mil en el 2007, 12 por mil en el 2009-2010, 5 por mil en el 2011 y, en el último año, 6 por mil. A partir del 2010, los valores se ubican significativamente por debajo del promedio nacional (11 por mil).

**Derecho al nombre e identidad:** a diciembre del 2012, 591 mil 400 niñas, niños y adolescentes cuentan con DNI, de los cuales 299 mil 802 son varones y 291 mil 598 son mujeres (RENIEC 2012).

**Derecho a la salud:** con respecto a la desnutrición crónica en menores de 5 años, la ENDES al 2012 muestra, empleando el patrón NCHS, una tendencia variable: en el 2000, se encontraba en 27,9%, en el 2007 desciende ligeramente a 26,4%, baja en el 2009-2010 a 19,3% y en el 2010-2011 a 17,5%, para volver a remontar en el 2012, a 20,0%, por encima del promedio nacional, del 13,5%. Según el patrón OMS, los resultados son algo más conservadores: para el periodo 2007-2012, el decrecimiento ha sido de 31,2% a 23,5%, que supera el promedio país, de 18,1%.



Con respecto a la anemia en niñas y niños de 6 a 36 meses, la información disponible muestra que la prevalencia registra un aumento entre 2000 y 2012 a pesar de la tendencia a la baja continua entre 2007 a 2011: la prevalencia de anemia subió de 45,5% en el 2000 a 57,8% en el 2007; luego baja a 49% en el 2009, llega a 32,4% en 2011 y remonta preocupantemente en el 2012, alcanzando el 50,0%, por encima del promedio nacional, que fue del orden del 44,5% (ENDES 2012).

### 3.5.2. Derecho al desarrollo

Con respecto al acceso a la educación (MINEDU 2012), para el período 2005-2012 se ha dado un importante incremento en la tasa neta de matrícula: en el 2005, la tasa neta de matrícula en el nivel inicial fue de 47,6% llegando a 79,7% en el 2012. En primaria, aumentó de 89,5% a 93,7%; y en el caso de secundaria, se incrementó de 65,9% a 79,5% para el mismo período. Los valores de la matrícula en la región han alcanzado los promedios nacionales, 77,3%, 94,3% y 82,4% respectivamente.

En relación a los logros de aprendizaje del 2° grado, la comprensión lectora varió, entre 2008 y 2012, de 15,4% a 31,2%. En matemáticas, la variación para el mismo período ha sido de 8,3% a 13,7%. Ambas cifras al 2012, ubican a La Libertad ligeramente por encima de los promedios nacionales, 30,9% y 12,8%.

El aumento de cobertura y de logros de aprendizajes ha estado acompañado de un aumento en la profesionalización del profesorado en el período 2005-2012: a nivel inicial la variación ha sido de 65,3% a 80,2%; en primaria de 79,8% a 86,4%; y en secundaria de 77,3% a 90,3%. En todos los casos, la tasa de profesores titulados en la región es superior a lo registrado, en promedio, en el resto del país, 78,3%, 81,4% y 88,6% respectivamente.

Con respecto a la infraestructura educativa, entre los años 2009 y 2012, el porcentaje de locales escolares públicos con los tres servicios de saneamiento básico (agua, desagüe y alumbrado público) se incrementó de 36,6% a 44,6%, superando el promedio nacional, de 39,2%. Adicionalmente, el porcentaje de escuelas primarias y secundarias con acceso a Internet es de 25,2% y 43,2% respectivamente, mientras que las cifras del promedio nacional alcanzan el 26,3% y el 43,8%.

### 3.5.3. Derecho a la protección contra la violencia y explotación económica

**Violencia en el entorno familiar:** en el 2011, la PNP recibió un total de 4 mil 768 denuncias por violencia familiar: 1 mil 722 por maltrato físico, 1 mil 226 por maltrato psicológico, 25 por abuso sexual y 1 mil 795 por otras causas (PNP 2011).

En el caso de los CEM, en el 2012 se reportó un total de 2 mil 264 denuncias de violencia familiar y sexual, de las cuales 1 mil 963 fueron por violencia familiar y 301 por violencia sexual (MIMP 2012).

**Modalidad de castigo:** la ENDES 2012 da cuenta que la modalidad de castigo utilizando golpe o castigo físico, es empleada por el 36,0% de los padres biológicos y el 30,0% de las madres biológicas; estos porcentajes están en el caso de los padres por encima del total para el país que es de 30,8%, y en el caso de las madres por debajo del total para el país, que es de 32,7%.

**Violencia contra la niñez y la adolescencia:** en el 2011, la PNP tiene registradas 333 denuncias de violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes en la región La Libertad, las cuales representan 7,0% del total de denuncias por este concepto (el promedio nacional es de 8,6%). De estas 333 denuncias, el 82,6% es por actos de violencia contra mujeres (el promedio nacional es 67,5%), siendo las adolescentes de 11 a 17 años el grupo más afectado, con 240 denuncias (PNP 2012).

En el caso de los CEM, en el año 2012 se atendieron 980 denuncias de violencia contra niñas, niños y adolescentes, las cuales representan 43,3% del total de denuncias de violencia familiar y sexual atendidas en los 10 Centros de Emergencia Mujer que operan en la región (el promedio nacional es de 27,9%). De estas 980 denuncias, el 68,2% es por actos de violencia contra mujeres (el promedio nacional es de 69,5%). Cabe mencionarse que 45 denuncias tienen como víctima a niñas y niños menores de 11 años (MIMP 2012).

Según la RENAMU, en el 2011, en 46 DEMUNA de la región (según la fuente hay 54) se atendió un total de 7 mil 087 casos, de los cuales 969 fueron por violencia física (violencia familiar, maltrato físico y/o psicológico por personas que no son miembros de la familia y abuso sexual) contra niñas, niños y adolescentes. Estos 969 casos representan el 13,7% del total de denuncias, cerca al promedio nacional, que es de 14,7% (RENAMU 2012).

**Violaciones a la libertad sexual:** de acuerdo con la información de la PNP, en el año 2011 se reportaron 166 casos de violaciones a la libertad sexual de menores de 18 años, que representan el 73,1% del total (76,0% es el promedio nacional). De estos, 18 varones y 148 mujeres: 14 varones y 44 mujeres menores de 14 años, y 4 varones y 104 mujeres de entre 14 y 17 años (PNP 2011).

**Pistas sobre abandono y negligencia:** la PNP, en el año 2011, registró 113 niñas, niños y adolescentes en circunstancias difíciles, siendo las principales causas: bandas juveniles (37 casos) y extraviados (21 casos). Asimismo, en calidad de retenidos registró a 140 personas menores de 18 años, principalmente varones (130 casos).

Los principales destinos fueron: la Fiscalía de Familia (90 casos) y entregados a sus padres o tutores (48 casos) (PNP 2011).

En el caso de las DEMUNA, del total de denuncias recibidas en el 2012, las referidas a pensión por alimentos representan el 36,2% y 26,9% a indocumentación infantil (RENAMU 2012).

**Infractores a la ley penal:** respecto a los menores de 18 años registrados por la PNP como infractores a la ley penal, se reportaron 151 casos, siendo el delito contra el patrimonio (76 casos) el principal; cabe mencionar 1 caso de homicidio (PNP 2011).

**En el mundo del trabajo:** el Censo 2007 registra 27 mil 098 niñas, niños y adolescentes de entre 6 y 17 años en el mundo del trabajo (el 6,9% del total de este grupo etario), representando el 4,9% de la PEA total. Las niñas, niños y adolescentes trabajadores se distribuyen de la siguiente forma: el 70,3% tiene de entre 15 y 17 años, el 23,5% de entre 12 y 14 años, y el 6,2% de entre 6 y 11 años. Los principales rubros económicos en los cuales trabajan son: agricultura y ganadería (40,2%), comercio por menor (14,1%), industrias manufactureras (11,3) y un 9,7% en servicio doméstico.

**Explotación económica:** respecto a la trata, el Anuario Estadístico de la PNP, para el año 2011, reporta 15 denuncias, todas ellas de explotación contra menores de 18 años, 3 varones y 12 mujeres. En el grupo de hasta 13 años, reporta 1 caso (varón) y en el grupo de entre 14 y 17 años 14 casos (2 varones y 12 mujeres).

### 3.5.4. Derecho a la participación

Para la región, se ha obtenido la siguiente información referida a la organización de niñas, niños y adolescentes:

- Según la RENAMU (2012), hay 116 organizaciones juveniles registradas en las municipalidades, las que agrupan a 3 mil 829 jóvenes.
- Con respecto a los Municipios Escolares, Acción por los Niños, institución que los promueve en todo el país, tiene 612 municipios registrados.
- Según la información proporcionada por World Vision Perú, la red Alianza Nacional de Líderes de Transformación (ANALIT) que promueve, a la fecha convoca a 5 organizaciones, las que agrupan aproximadamente a 290 niñas, niños y adolescentes.

Con respecto al derecho a ser escuchados, algunos entrevistados señalan que, en tanto prevalece una visión tutelar, hay algunos pocos espacios de escucha. Entre las instituciones que sí han dado pasos en esta perspectiva se señaló a la Defensoría, que habría dado curso a casos denunciados por niñas, niños y adolescentes.



## 3.6. Área Metropolitana de Lima y Callao

Al año 2007, el Área Metropolitana tiene una población menor de 18 años de 2 millones 591 mil 875 personas, que representa el 30,6% de la población total. Del total de niñas, niños y adolescentes la gran mayoría vive en área urbana, solo un 0,1% vive en área rural (ver anexo 3).

### 3.6.1. Derecho a la supervivencia

**Derecho a la vida:** con respecto a la mortalidad neonatal, el Área Metropolitana registra una de las más bajas tasas del país, la misma que a su vez se ha reducido de manera significativa en esta primera década del siglo XXI, pasando de 12 por mil a 6 por mil entre el 2000 y el 2011-2012. Referencialmente, el promedio nacional en el último periodo es de 11 por mil (ENDES 2012).

**Derecho al nombre e identidad:** a diciembre del 2012, en el Área Metropolitana de Lima y Callao 2 millones 777 mil 054 niñas, niños y adolescentes cuentan con DNI, de los cuales un millón 412 mil 271 son de sexo masculino y un millón 364 mil 783 son de sexo femenino (RENIEC 2012).

**Derecho a la salud:** en el Área Metropolitana se puede apreciar una mejoría en las condiciones de salud, en especial, en la desnutrición crónica. En el 2011-2012, la desnutrición crónica según el patrón de referencia NCHS/CDC/OMS, afectó al 2,6% de los niños menores de 5 años mientras en el 2009-2010, la cifra alcanzó el 6,8%. Estos valores están muy debajo del promedio registrado en el país (13,5%). Según el patrón de referencia OMS, los resultados son algo más conservadores: alcanza el 4,1%, muy por debajo del promedio del país, de 18,1% (ENDES 2012).



En el Área Metropolitana, la recurrencia de anemia en niños menores de 36 meses en el 2012 fue de 23,6%, registrando un incremento respecto del 2011, que fue de 18,5% (ENDES 2012).

### 3.6.2. Derecho al desarrollo

Con respecto al acceso a la educación (MINEDU 2012), para el año 2012 en el Área Metropolitana la cobertura educativa en educación inicial fue de 85,9%, en primaria de 96,8% y 88,1% en secundaria, valores que superan los promedios del país, 77,3%, 94,3% y 82,4% respectivamente. En los tres casos se nota una importante mejora en comparación con el año 2005 que registró 72,6% inicial, 90,6% primaria y 82,2% secundaria.

Con respecto a logros de aprendizaje del 2° grado, para el Área Metropolitana, vemos que entre 2008 y 2012 la variación de la comprensión lectora ha sido de 28,2% a 48,7%, respectivamente. En el caso de matemáticas, la variación para el mismo período ha sido de 10,6% a 19,3%. Aunque Lima Metropolitana mantiene valores porcentuales por encima del promedio nacional (30,9% y 12,8%), en el caso de comprensión de textos es superada por las regiones Arequipa y Tacna; en comprensión matemática, Lima Metropolitana se ubica después de Arequipa, Moquegua y Tacna.

Este aumento de la cobertura ha venido, a su vez, acompañado de un aumento en la profesionalización docente, entre 2005 y 2012: de 51,4% a 70,4% en educación inicial, de 61,1% a 64,1% en educación primaria, y de 69,4% a 81,4% en educación secundaria; llama la atención que estas cifras se encuentran significativamente por debajo del promedio de profesionalización docente en el país, 78,3%, 81,4% y 88,6% respectivamente.

Estas mejoras se corresponden con el hecho de que los centros educativos que cuentan con los tres servicios de saneamiento básico se mantienen dentro de un estrecho rango de 86,8%-89,2% entre el 2009 y el 2012, superando a cualquier otra región y muy por encima del promedio nacional, de 39,2%. De otro lado, en ese año, el 74,1% de las escuelas de primaria y el 83,3% de las escuelas en secundaria tiene acceso a Internet, muy por encima de los promedios nacionales, 26,3 y 49,6%.

De todas maneras, no deja de ser significativo que en plena capital de la República se tenga un 10% de centros educativos que no cuenten con todos los servicios.

### 3.6.3. Derecho a la protección contra la violencia y explotación económica

**Violencia en el entorno familiar:** en el 2011, la PNP en el departamento de Lima recibió un total de 46 mil 892 denuncias por violencia familiar: 22 mil 329 por maltrato físico, 20 mil 087 por maltrato psicológico, 86 por abuso sexual y 4 mil 390 por otras causas. En la provincia del Callao, se recibió un total de 4 mil 175 denuncias: 2 mil 949 por maltrato físico, 1 mil 210 por maltrato psicológico, 7 por abuso sexual y 9 por otras causas (PNP 2011).

En el caso de los CEM del departamento de Lima, en el 2012 se reportó un total de 10 mil 173 denuncias de violencia familiar y sexual, de las cuales 8 mil 645 fueron por violencia familiar y 1 mil 528 por violencia sexual. En la provincia del Callao se recibió un total de 1 mil 246, de las cuales 1 mil 094 fueron por violencia familiar y 152 por violencia sexual (MIMP 2012).

**Modalidad de castigo:** la ENDES 2012 da cuenta que, en el departamento de Lima y en la provincia del Callao, la modalidad de castigo utilizando golpe o castigo físico, es empleada por el 18,9% de los padres biológicos y el 25,5% de las madres biológicas; estos porcentajes están por debajo del promedio en áreas urbanas, de 23,7% y 28,7% respectivamente.

**Violencia contra la niñez y la adolescencia:** en el 2011 para el departamento de Lima, la PNP tiene registradas 4 mil 748 denuncias de violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes, las cuales representan 10,1% del total de denuncias por este concepto. De estas 4 mil 748 denuncias, el 55,8% es por actos de violencia contra mujeres (el promedio nacional es 67,5%). Para la provincia del Callao, tiene registradas 190 denuncias, las cuales representan 4,6% del total de denuncias por este concepto. De estas 190 denuncias, el 72,6% es por actos de violencia contra mujeres.

Cabe señalarse que el promedio nacional de denuncias por violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes representa el 8,6% respecto del total de denuncias por

este concepto, y que el promedio nacional de denuncias de mujeres menores de 18 años afectadas por este tipo de delitos es del 67,5% (PNP 2011).

En el caso de los CEM para el departamento de Lima, en el año 2012 se atendieron 3 mil 295 denuncias de violencia contra niñas, niños y adolescentes, las cuales representan 32,4% del total de denuncias de violencia familiar y sexual atendidos en los 25 Centros de Emergencia Mujer que operan en el departamento (el promedio nacional es de 27,9%). De estas 3 mil 295 denuncias, en el 67,7% de casos las víctimas son mujeres (el promedio nacional es de 69,5%) (MIMP 2012).

En la provincia del Callao se atendieron 400 denuncias de violencia contra niñas, niños y adolescentes, las cuales representan 32,1% del total de denuncias de violencia familiar y sexual atendidos en los 4 Centros de Emergencia Mujer que operan allí (el promedio nacional es de 27,9%). De estas 400 denuncias, en el 64,8% de casos las víctimas son mujeres (el promedio nacional es de 69,5%).

Según la RENAMU, en el departamento de Lima en el 2011, en 85 DEMUNA del departamento (según la fuente hay 104) se atendió un total de 52 mil 620 casos, de los cuales 4 mil 077 fueron por violencia física (violencia familiar, maltrato físico y/o psicológico por personas que no son miembros de la familia y abuso sexual) contra niñas, niños y adolescentes. Estos 4 mil 077 casos representan el 7,7% del total de denuncias.

A su vez, en la provincia del Callao, en las 6 DEMUNA de la provincia se reportó un total de 6 mil 305 casos, de los cuales 270 fueron por violencia física (violencia familiar, maltrato físico y/o psicológico por personas que no son miembros de la familia y abuso sexual) contra niñas, niños y adolescentes. Tanto en el departamento de Lima como en el Callao, los promedios están muy por debajo del promedio nacional que es de 14,7% (RENAMU 2012).

**Violaciones a la libertad sexual:** para el departamento de Lima, de acuerdo con la información de la PNP, en el año 2011 se reportaron 1 mil 374 casos de violaciones a la libertad sexual de menores de 18 años, que representan el 74,6% del total (76,0% es el promedio nacional). De estos, 64 varones y 1 mil 310 mujeres: 39 varones y 489 mujeres eran menores de 14 años, y 25 varones y 821 mujeres tenían entre 14 y 17 años.

En el Callao, se reportaron 233, representando el 78,5%. De estos, 27 varones y 206 mujeres: 23 varones y 98 mujeres eran menores de 14 años, y 4 varones y 108 mujeres de entre 14 y 17 años (PNP 2011).

**Pistas sobre abandono y negligencia:** la PNP, en el año 2011, registró en el departamento de Lima 1 mil 212 niñas, niños y adolescentes en circunstancias

difíciles, siendo las principales causas: fuga del hogar (335 casos), violados (212), maltrato (112 casos) y «pirañas» (88 casos).

En el caso del Callao se reportaron 166 casos, siendo los principales, bandas juveniles (37 casos), sin hogar (17 casos), maltrato (15 casos) y peligro de abandono (15 casos) (PNP 2011).

Asimismo en calidad de retenidos, en el departamento de Lima, se registró a 2 mil 910 personas menores de 18 años, principalmente varones (2 mil 325 casos). Los principales destinos fueron: entregados a sus padres o tutores (1 mil 806 casos) y Fiscalía de Familia (971 casos).

En el caso del Callao, se registró 612 casos, principalmente varones (551 casos). Los principales destinos fueron la Fiscalía de Familia (361 casos) y entregados a sus padres o tutores (238 casos).

En el caso de las DEMUNA, para el departamento de Lima, del total de denuncias recibidas en el 2012, las referidas a pensión por alimentos representan el 42,5% y 13,7% a indocumentación infantil. En el caso del Callao, las referidas a pensión por alimentos representan el 41,5%, 24,3% a tenencia y 22,0% a régimen de visitas (RENAMU 2012).

**Infractores a la ley penal:** en el departamento de Lima, respecto a los menores de 18 años registrados por la PNP como infractores a la ley penal, se reportaron 1 mil 734 casos, siendo el delito contra el patrimonio (902 casos) el principal; cabe señalarse que hay 4 casos de terrorismo y 670 casos clasificados como otros. En el caso del Callao, se registraron 437 casos; al igual que en Lima, el principal delito es contra el patrimonio; cabe mencionarse que hay 2 casos de homicidios (PNP 2011).

**En el mundo del trabajo:** el Censo 2007, para el Área Metropolitana de Lima y Callao, registra 84 mil 871 niñas, niños o adolescentes de entre 6 y 17 años en el mundo del trabajo (el 4,9% del total de este grupo etario), representando el 2,6% de la PEA total. Las niñas, niños y adolescentes que trabajan se distribuyen de la siguiente forma: el 77,1% con edades de entre 15 y 17 años, el 17,1% de entre 12 y 14 años, y el 5,8% de entre 6 y 11 años. Las principales actividades económicas que realizan son comercio al por menor (26,1%), industria manufacturera (16,6%) y servicio doméstico (14,4%).

**Explotación económica:** respecto a la trata, el Anuario Estadístico de la PNP, para el año 2011 en el departamento de Lima, reporta 7 denuncias, en 5 de ellas las víctimas son menores de 18 años. De estas 5 denuncias, todas las víctimas son mujeres de entre 14 y 17 años. En el caso del Callao no se ha reportado ningún caso de trata.

#### 3.6.4. Derecho a la participación

Para el Área Metropolitana de Lima y Callao se ha obtenido la siguiente información referida a la organización de niñas, niños y adolescentes:

- Según la RENAMU (2012), en el departamento de Lima hay 439 organizaciones juveniles registradas en las municipalidades, las que agrupan a 15 mil 879 jóvenes. En el Callao, 26 organizaciones aglutinan a 816 jóvenes.
- Con respecto a los Municipios Escolares, Acción por los Niños, institución que los promueve en todo el país, tiene registrados 1029 para Lima Metropolitana y 118 para el Callao.
- Según la información proporcionada por World Vision Perú, la red Alianza Nacional de Líderes de Transformación (ANALIT) que promueve, a la fecha convoca a 9 organizaciones, las que agrupan aproximadamente a 678 niñas, niños y adolescentes.

A nivel de Lima Metropolitana a la fecha (como ya se señaló en la Primera Sección de este libro), se han creado CCONNA en las siguientes municipalidades: Municipalidad Metropolitana de Lima (instalado en abril del 2012); municipalidades distritales de Comas, Carabaylo, Ancón, Villa María del Triunfo y dos en Miraflores (Consejo de Niñas y Niños y Consejo de Adolescentes). Han expresado intención de crearlos las municipalidades distritales de Villa El Salvador, Ate Vitarte y Puente Piedra. En el Callao, se ha creado el CODINNA en el distrito Ventanilla.

Otro espacio importante caracterizado principalmente por ser de tipo autogestionario, que se da en el barrio y que surge a iniciativa de jóvenes, y no pocas veces al margen de las «instituciones de los adultos», son los talleres culturales (danza, teatro, etc.) y/o deportivos (club de fútbol o vóley).



## 4. Los problemas de protección: hablan los actores

La primera parte de este capítulo presenta las voces de las niñas, niños y adolescentes que participaron en el estudio, referidas a cuáles son los principales problemas de protección que los afecta y las instituciones que ellos consideran que deben protegerlos.

La segunda parte, recoge las voces de los adultos, autoridades, funcionarios y promotores.



### 4.1. Las voces de las niñas, niños y adolescentes

Las respuestas de las niñas, niños y adolescentes ofrecen una perspectiva específica desde sus propias experiencias y vivencias. Identificaron varias instituciones (entidades y/o dependencias) claves en la prevención, identificación y reporte de las situaciones críticas para los grupos vulnerables, así como en la labor de protección y la restitución judicial.

Además de hablar de la familia y de los centros educativos, mencionan diversas instituciones y organizaciones que promueven sus capacidades y su desarrollo. Con respecto a las instituciones relacionadas a la protección contra la violencia, han hecho mención de aquellas que están más cercanas a ellas y ellos.

Aunque las niñas, niños y adolescentes tienen una información menos especializada respecto de las funciones y competencias de los gobiernos, organismos y entidades públicas y privadas que los adultos, destacan la dimensión más «próxima» del sistema. En otras palabras, su mirada no está tanto en función de sus metas de cobertura sino en función de sus «logros», que se miden por «indicadores» como «felicidad».

Sobresale la figura de los padres y psicólogos, que son los que brindan un acompañamiento más personal: son «los que dan cariño» y los profesionales que intervienen para «que no falte cariño», respectivamente. Así también valoran a aquellas que, a través de talleres (artísticos, culturales) o de capacitaciones, complementan su educación «básica». Son espacios que los vinculan estrechamente con espacios de reconocimiento y desarrollo de sus capacidades y potencialidades.

### 4.1.1. Áncash

Cuadro N° 3.2



De acuerdo a las voces de las niñas, niños y adolescentes, el principal problema de protección en la región es el maltrato físico y en segundo lugar, el maltrato psicológico.

El tercer problema al que aluden las personas entrevistadas es que las niñas, niños y adolescentes «no saben sus derechos». ¿Qué lleva a los entrevistados a considerarlo como un problema? En el diálogo se destaca que cuando las niñas, niños y adolescentes no conocen sus derechos, no pueden «hacerlos valer». Si bien la referencia podría implicar una cierta auto-imputación de responsabilidad en la situación de violencia que los afecta, lo real parece ser una diferenciación entre los participantes en el taller que sí conocen sus derechos, y otros que no los conocerían.

En el taller se expresó también que las niñas, niños y adolescentes eran discriminados por otros temas y no solo por edad. Respecto a las formas de discriminación reconocidas y priorizadas destaca la que alude a las diferencias socioeconómicas «por plata» y porque «es de la sierra». Una nota especial merece este segundo término ya que las personas entrevistadas eran del Callejón

Cuadro N° 3.3

Instituciones	Rol
<b>Ámbito Público</b>	
Ministerio de la Mujer	Apoya con programas sociales.
La gobernación	Vela por nuestros derechos.
Centro de salud	Presta atenciones de salud; hace campañas de prevención y control de CRED.
Instituciones educativas	Nos ayudan a entender las cosas, a ser inteligentes; a través del municipio escolar, fiscales, escolares, TOE.
Municipalidad	Dan medicinas; comedores infantiles; juegos recreativos.
APAFA	Previene el maltrato físico y psicológico.
Defensoría del Pueblo	Justicia.
DEMUNA	Vela por nuestra seguridad; cuida los derechos registrando las denuncias; realiza campañas.
Centro de Emergencia Mujer	Nos brinda apoyo psicológico y judicial.
Policía Nacional	Da charlas, proyectos; ayuda en las denuncias de investigación.
<b>Ámbito de la Sociedad Civil</b>	
Red de protección	Realiza campañas, proyectos.
Agentes comunitarios	Realizando campañas y otras actividades.
Parroquia	Ayuda con el comedor.
World Vision	Nos hace recordar nuestros derechos y deberes; charlas, campañas, orientación; nos incluye en proyectos.

de Huaylas. Al indagar sobre el particular puede decirse que el término alude en particular a la condición del orgino rural y quechua hablante.

Por su parte, los problemas referidos a los servicios universales aparecen detrás de la expresión «falta de medicamentos» y «atención médica inoportuna (tardía)», así como en «falta de cuidado» y «falta de orientación». Nótese que es en materia de salud donde el tema de discriminación es destacado. Por su parte, los temas de agresividad entre niñas, niños o adolescentes (*bullying*) se encuentran bajo el título de «violencia infantil», que aparece pero no en los primeros lugares. No se puede dejar de mencionar que el tema de la falta de afecto «no los aman», recibe parte de los «puntos de prioridad» que se asignaron en el taller.

### 4.1.2. Ayacucho

Cuadro N° 3.4



Cuadro N° 3.5

**Ayacucho: Las instituciones vistas por las niñas y niños**

<b>Ámbito Público</b>
Autoridades y gobiernos: el municipio, presidente del Gobierno regional, Presidente de la República, los políticos.
Entidades públicas de la administración de justicia: la Fiscalía, la PNP, Defensoría del Pueblo, CCONNA, defensoría de los niños, defensorías comunitarias, defensorías escolares.
Dependencias del sector salud: hospitales, Clínica San Juan de Dios.
Dependencias del MIMP: Casa Hogar; INABIF.
<b>Ámbito de la sociedad civil</b>
Asociaciones: Casa Hogar Los Cachorros
Profesionales: psicólogos (para que no falte cariño).
ONG: World Vision, MANTHOC
<b>En el ámbito familiar, destacaron:</b>
Los padres: para que den cariño.

En las respuestas de las y los adolescentes (entre 12 y 15 años) destacan claramente los problemas relacionados con niñas y niños que trabajan.

Un segundo grupo alude de un lado a niñas, niños y adolescentes que «necesitan cariño», y que «necesitan apoyo en sus casas»; y de otro a niños con «enfermedades»<sup>8</sup>, vale decir, con «VIH» y «síndrome de Down». En cuanto a las formas de discriminación identificadas y priorizadas se señalaron la discriminación en razón del origen étnico o raza, cultura o lengua y religión.

En esta región se ha visto que el mundo laboral de la niña, niño y adolescente y en especial su explotación económica, constituye una realidad subestimada en las estadísticas de las diversas instituciones, incluidas la Policía Nacional del Perú y otras entidades del Subsistema de Protección contra la Violencia, cuando, en los hechos, se trata de una práctica social persistente, según lo ratificaron las niñas, niños y adolescentes asistentes al taller.

Llama la atención además la mención frecuente que tienen expresiones como «necesitan cariño» y «necesitan apoyo en sus casas», ya que adquiere el sentido de un reclamo dirigido a los adultos, por un entorno que les resulta agresivo tanto en el hogar como en el mundo de «fuera».

<sup>8</sup>. Enunciado en estos términos por las niñas, niños y adolescentes. Incluso al referirse al síndrome de Down, que es un mal congénito.

### 4.1.3. Cusco

Las respuestas de las y los adolescentes (entre 12 y 15 años) priorizan, en primer lugar, el problema de la violencia entre pares o *bullying*; un segundo tema resaltado es la situación de pobreza en que viven las niñas, niños y adolescentes en la región.

Un tercer grupo de problemas tiene que ver con las carencias en capacitación, educación, y en general «sin oportunidades». A ellos se añaden en términos de prioridad, problemas asociados con la falta de comunicación con sus padres. Otras expresiones que aluden a problemas de familia son: «huérfanos», «sin hogar» «sin apoyo de padres» y, por extensión, se puede añadir «mal alimentados». Otro grupo de casos referidos son: «sin ayuda psicológica» y «mal orientados».

Además de *bullying*, otras alusiones a violencia directa son el «maltrato» y el «abuso sexual»; fuera de las formas de abandono aludidas.

Cuadro N° 3.6



Recogiendo los temas iniciales en conjunto, se puede señalar que, desde su perspectiva, el acompañamiento de los padres, de la familia, de profesionales como psicólogos, así como las oportunidades de educación y capacitación, son considerados con una importancia especial.

Cuadro N° 3.7

Cusco: Las instituciones vistas por las niñas y niños	
Instituciones	Rol
<b>Ámbito Público</b>	
Centros Educativos	Nos enseñan conocimientos para vivir.
Tutores	Aconsejan a los alumnos.
Docentes	Nos preparan para afrontar la sociedad; nos ayudan a comprender en nuestros estudios; nos orientan para superar los problemas.
DEMUNA	Defiende nuestros derechos; ayuda a afrontar los abusos; nos ayuda cuando hay problemas familiares.
Policía Nacional	Brinda seguridad, nos protege de la violencia; nos defiende de abusadores.
Hospital/ESSALUD	Brinda salud y protección, nos ayuda a recuperarnos de maltratos físicos; atiende a los enfermos.
Gobierno regional	Hace valer los derechos.
<b>Ámbito de la Sociedad Civil</b>	
Abogado	Nos ayuda a ganar juicios.
Psicólogo	Nos orienta psicológicamente; nos ayuda a reflexionar sobre nuestros sentimientos; nos ayuda a evitar problemas.
Los Cristófonos	Grupo que ayuda a dar capacitación y orientación.
World Vision Perú	Ayuda a desarrollarnos; nos apoya para ser mejores líderes; nos capacita.
Huamán Poma de Ayala	Da capacitación en alimentación.
CEDECAM	Nos dan capacitación.
Pukllasunchis	Nos dan orientación y capacitación.
Instituto Peruano del Deporte	Nos ayuda a tener cuerpo sano y mente sana.
AJF	Nos capacitan en liderazgo.
CEDNA	Nos cuida de la contaminación.
ARLIT CCONNASA	Nos ayuda a llevar nuestros problemas a las municipalidades.
Iglesia	Nos ayuda a tener fe y reconciliarnos con Dios; nos ayuda a reflexionar.
<b>Ámbito familiar</b>	
Padres	Nos aconsejan y orientan, nos preparan para afrontar la sociedad; nos comprenden en una situación difícil, nos ayudan en nuestros problemas.

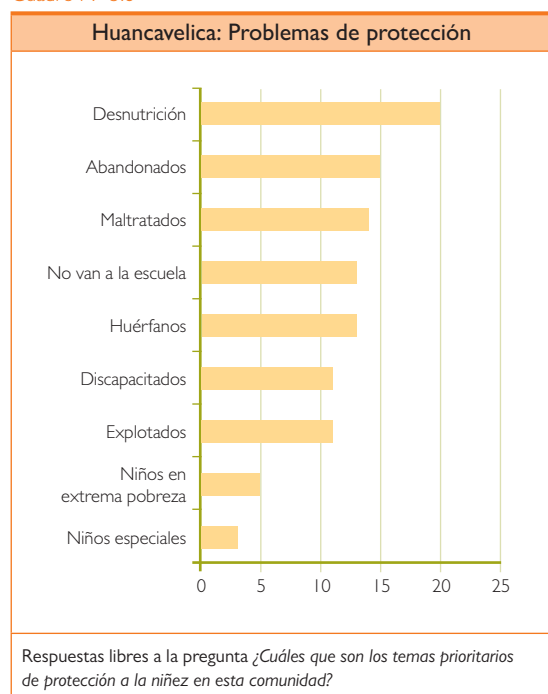
**4.1.4. Huancavelica**

En las voces de las niñas, niños y adolescentes de Huancavelica, los más vulnerables son los que están desnutridos. Un segundo grupo incluye a los que se encuentran abandonados, a quienes son víctimas de maltrato y los que no van a la escuela. Pero también a quienes se encuentran en situación de orfandad. Otro tema que aparece es el de la «explotación».

Para todos los casos, las niñas y niños señalaron que la situación económica de los padres es una de las principales causas del descuido, negligencia y falta de afecto. Algunos de ellos también señalaron la falta de información y capacitación por parte de los padres (con respecto a nutrición).

Cabe hacer notar que algunas de las respuestas reflejan el discurso que reciben de los adultos sobre su problemática, lo cual se evidencia al reconocer la problemática de la desnutrición (que es la que está en el discurso de los promotores y en la agenda regional) como la de mayor preponderancia.

Cuadro N° 3.8



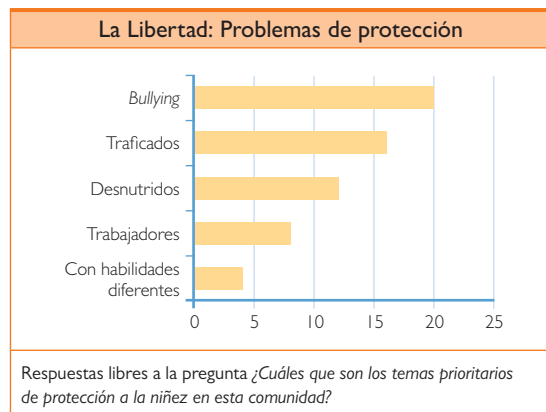
Cuadro N° 3.9

Huancavelica: Las instituciones vistas por las niñas y niños	
Instituciones	Rol
<b>Ámbito Público</b>	
Profesores	Dar charlas juntamente con niñas, niños y sus padres para que den a conocer «situaciones que suceden».
Miembros de la junta directiva de la APAFA	Ver que todas las niñas y niños asistan a clase, que no se fuguen; deben darles seguridad.
Ministerio de Educación	Ayudar a que estudien.
Centro de salud	El doctor y la enfermera, asegurar la buena salud a quienes asistan a sus controles de talla y peso.
PRONAA	Ayudar a que estén bien alimentadas; enseñar a lavar alimentos como frutas y verduras.
MIMP	Defender a las niñas y niños de sus problemas; promover que se organicen.
Juez de Paz	Velar para que se cumpla la ley; que no haya explotación ni discriminación.
Defensoría del Pueblo, Defensoría de la Mujer	Defender y hacer prevalecer los derechos de la población.
Autoridades como el alcalde y los regidores	Dar la iniciativa y contribuir con la sociedad para disminuir los casos de vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
Gobierno regional	Crear programas en beneficio de las niñas, niños y de la población.
Gobierno	Escoger a los mejores profesionales para que no haya maltrato.
<b>Ámbito de la Sociedad Civil</b>	
Instituciones públicas y privadas World Vision Perú	Proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
ONU	Brindarles recursos para proteger a niñas y niños. Dar a conocer los derechos de los niños.
<b>Ámbito familiar</b>	
Padres de familia	Cumplir con los derechos de sus hijas, hijos y familia.
Abuelos	Se hacen cargo de los nietos.
Otros familiares y amigos	Apoyar, hacerse cargo de las niñas y niños.



### 4.1.5. La Libertad

Cuadro N° 3.10



Un problema que fue señalado de manera casi unánime (tanto entre las chicas como entre los chicos) fue el *bullying*; a ello parece haber concurrido tanto la presencia de este tipo de conductas, principalmente en las escuelas; así como la alta visibilidad mediática que ha tenido el tema en el periodo previo al estudio de campo.

Un segundo tema comentado en el taller fue la trata y el tráfico de niñas o niños. El tercer tema priorizado fue el referido a la desnutrición crónica.

La presencia de niñas y niños trabajadores fue destacada como un tema insoslayable.

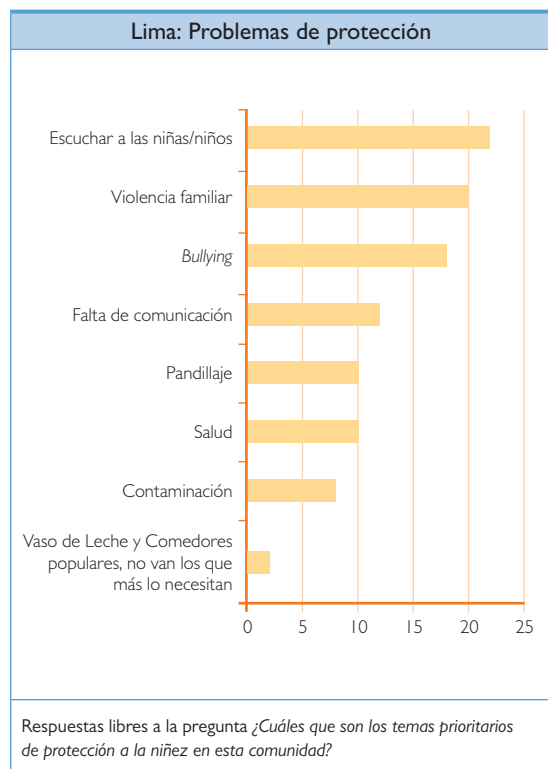
Respecto a grupos especialmente sensibles frente a la discriminación, se mencionó el caso de niñas y niños con habilidades diferentes.

Cuadro N° 3.11

La Libertad: Las instituciones vistas por las niñas y niños	
Tipo	Instituciones
Instituciones públicas	Estado peruano, Ministerio de Educación Dirección Regional de Educación de La Libertad, Gobierno local, Defensoría del Pueblo, DEMUNA, instituciones nacionales de cultura, sector Salud.
Programas sociales	Vaso de Leche, PRONAA (o quien sustituya después de la desactivación de PRONAA), comedores populares.
Protección contra la violencia	Albergues, Casa Hogar, COLIBRI, ONG CEPROMUN, Defensoría del Pueblo, DEMUNA, Estado, Fiscalía, Gobierno local, ONG (en general), la policía.
Entidades vinculadas al mundo empresarial	Asociación de empresarios, las empresas mineras, unidades productivas para evitar las condiciones laborales inadecuadas.
Organizaciones no gubernamentales e internacionales	GIN, ONG (en general), UNICEF, CEPROMUN, World Vision, ONU.
Del entorno familiar y del barrio	Padres de familia, padres que adoptan, APAFA, centros educativos, iglesias, SUTEP, Casa de la Juventud, Casa Hogar, COLIBRI, psicólogos.

### 4.1.6. Área Metropolitana de Lima y Callao

Cuadro N° 3.12



Según las niñas y niños, los principales problemas señalados tienen que ver con que no son escuchados y la falta de espacios de participación.

Un segundo campo de problemas es la violencia familiar, que define un entorno doméstico de riesgo; también se da en la escuela por la presencia del *bullying*. Al entorno doméstico de riesgo podemos sumar la falta de comunicación con los padres, que es otro problema destacado. También se ha hecho referencia al pandillaje como una realidad que los afecta sensiblemente.

Respecto a problemas personales y comunitarios, se han mencionado los que tienen que ver con el estado

Cuadro N° 3.13

Instituciones	Rol
<b>Ámbito público</b>	
Centros de Salud	Brindando información psicológica y física.
DEMUNA	Buscando solución al caso o problema.
Ministerio de la Mujer	Denuncian los casos y dan seguimiento de los problemas.
Municipalidad	Escuchan las opiniones y los hacen partícipes.
Municipios escolares	Asesora a sus compañeros, realiza encuestas sobre los problemas que los aquejan.
Comisaría	Interviene y da solución a los problemas que afectan a la familia, comunidad, centros educativos, etc.
<b>Ámbito de la sociedad civil</b>	
Directores y profesores	Escuchan a las niñas y niños y tratan de resolver problemas.
Organizaciones de niñas, niños y adolescentes	Dan charlas sobre derechos y asesoran a las niñas, niños y adolescentes.
ONG	Brindan apoyo en temas de salud y bienestar de la persona.

de salud personal (enfermedad) y los riesgos del ambiente (contaminación). También se ve como problema que programas como Vaso de Leche o Comedor Popular no atiendan a quienes lo necesitan.

Cabe hacer notar que, desde su perspectiva, la necesidad de ser escuchados y la falta de comunicación con sus padres representan, en conjunto, una parte importante de los problemas aludidos. Ambos estarían expresando la necesidad de espacios de comunicación tanto en la comunidad (colegios y municipios) como al interior de las familias. Por su parte, las alusiones a *bullying* y violencia familiar señalan, a su manera, que ni la casa ni la escuela son lugares seguros.

## 4.2. Hablan los adultos

Según los adultos, tomando como base las respuestas individuales de las y los entrevistados de todas las regiones que participaron en el estudio (autoridades, funcionarios y promotores encuestados), los principales problemas de protección de las niñas, niños y adolescentes son: el maltrato físico/psicológico (66,0%), la violación sexual (57,3%), al igual que el trabajo infantil (57,3%), y la situación de abandono (53,4%).

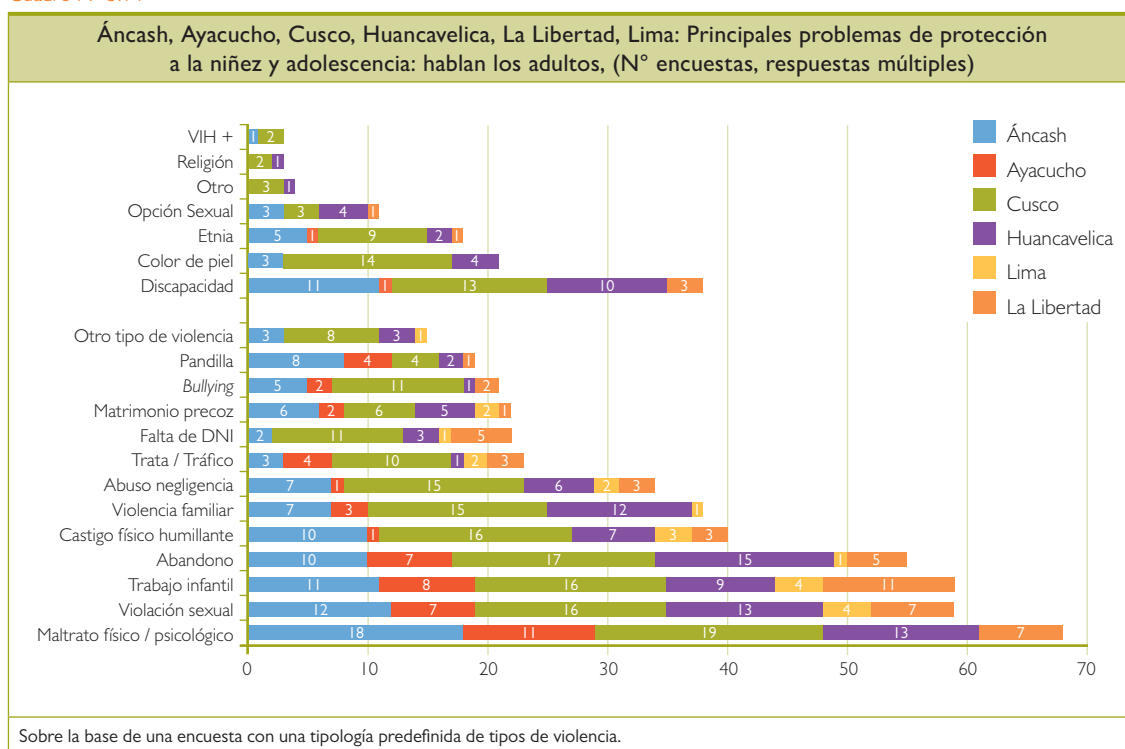
En segunda prioridad están el castigo físico humillante (38,8%), la violencia familiar (36,9%), abuso o negligencia (33,0%); y en tercera prioridad, trata (22,3%), falta

de DNI (21,4%), matrimonio precoz (21,4%), *bullying* (20,4%) y pandillaje (18,4%).

Con respecto a los factores que generan discriminación, el principal factor señalado es la condición de discapacidad (36,9%), los aspectos raciales (color de piel 20,4% y etnia 17,5%) y opción sexual (10,7%). El cuadro N° 3.14 da cuenta de las respuestas dadas por cada región.

En las líneas siguientes se hace una presentación, por región, de las principales voces de los entrevistados, y en el anexo 4 se puede ver el análisis de quiénes son las y los más afectados por estos tipos de violencias, sus causas así como posibles acciones a realizar para superarlas.

Cuadro N° 3.14



### 4.2.1. Áncash

En el caso de **Áncash**, según los entrevistados en los grupos focales, el principal acto de violencia contra la niñez y la adolescencia es: el maltrato físico y psicológico (60%). En un segundo grupo están el castigo físico humillante y el trabajo infantil (35% de los entrevistados, en cada caso). En un tercer grupo están el embarazo adolescente y la violación y abuso sexual (25% cada uno).

Respecto a la discriminación, destaca la asociada a las niñas o niños con discapacidad; se señaló también, y como elemento fuerte de marginación, la condición rural.

Una mirada de conjunto a las respuestas recogidas en **Áncash**, referidas a quiénes son los más afectados, permite apreciar que la percepción general es que en todos los grupos de menores de edad hay víctimas de estos tipos de violencia, salvo algunas diferenciaciones: los niños varones son los más afectados por tener que trabajar y por el *bullying*; a las niñas y niños discapacitados se les ha mencionado en relación a problemas de violación y abuso sexual, y negligencia; a los adolescentes, sin precisar sexo, se les menciona involucrados en pandillaje.

Respecto a las causas, según las y los entrevistados, las principales para todos los tipos de violencia están

asociadas a problemas de integración y/o estabilidad familiar; algunas voces hacen referencia a problemas más de carácter personal de los padres «baja autoestima y poca tolerancia a la frustración»; otras aluden a que se maltrata a las niñas y niños por ser «hijos no deseados»; y también a problemas o patrones culturales «estilos de crianza inadecuados».

Respecto a qué hacer, varias voces plantean la necesidad de «sensibilización» sobre el tema de derechos, de «hacer conciencia» de los problemas de la violencia y «hacer campañas de prevención». También se menciona la necesidad de fortalecer las redes de vigilancia en la comunidad y las escuelas a través de escuelas de padres y programas de tutorías. Señalan a su vez la necesidad de establecer «coordinaciones multisectoriales».

#### 4.2.2. Ayacucho

En opinión de las y los entrevistados, los problemas más críticos de protección son: el maltrato físico y psicológico (61%), el trabajo infantil (44%), la violación y el abuso sexual (39%), el abandono (33%) y el pandillaje (22%), seguidos de trata y tráfico de niñas, niños y adolescentes, violencia doméstica, *bullying*, matrimonio precoz, castigo físico y humillante, abuso y negligencia, falta de documentación/DNI y discriminación por discapacidad y etnia.

Una mirada al conjunto de respuestas permite apreciar lo siguiente: al igual que en el caso de Áncash, hay la percepción general de que en todos los grupos etarios hay niñas, niños y adolescentes que son afectados por hechos de violencia.

Respecto a las causas, las que son mencionadas de manera reiterada son las relacionadas a familias disfuncionales y/o desintegradas; a «problemas psicológicos» de los padres o madres, lo que tiene un cierto implícito a las experiencias de violencia sufridas en la región; a situaciones de pobreza. Pocas voces aluden a aspectos relacionados a un trasfondo cultural que hace permisiva la violencia, solo se ha mencionado «limitada información».

Respecto a qué hacer, en Ayacucho se plantean acciones similares a las mencionadas en Áncash: campañas de sensibilización, el fortalecimiento de redes en la comunidad y las escuelas, y el desarrollo de estrategias y coordinaciones multisectoriales. También mencionaron fortalecer la unidad familiar, desarrollar un trabajo directo con las familias y niñas, niños o adolescentes afectados, y mejorar la capacidad de atención en las instituciones que reciben las denuncias.

#### 4.2.3. Cusco

Las y los entrevistados señalaron que los principales problemas de protección son: el maltrato físico y psicológico (16%), el trabajo infantil (15%), la situación de abandono (11%), violación y/o abuso sexual (11%), la violencia doméstica (11%), el *bullying* (10%), abuso o negligencia (8%), castigo físico humillante (5%), la falta de DNI (5%), trata o tráfico de personas (5%), matrimonio precoz (2%) y secuestros (2%).

Con relación a quiénes son los más afectados, las voces son similares a las recogidas en Áncash y Ayacucho, en el sentido que en todos los grupos etarios hay niñas, niños y adolescentes que son afectados por hechos de violencia. Adicionalmente se hace hincapié en que las niñas y niños menores de 5 años son los más afectados por el abuso, negligencia y falta de cuidado, y los menores de 3 años, por la falta de documentación. Las niñas de 11 a 17 años fueron mencionadas relacionadas al problema de la trata, y los adolescentes (sin precisar sexo) los que se ven involucrados en pandillaje.

Con respecto a las causas, las voces en Cusco coinciden con las de las otras regiones: familias disfuncionales y/o desintegradas; problemas psicológicos de los padres o madres; situaciones de pobreza. A diferencia de las otras regiones, aquí se recogen más voces relacionadas a un trasfondo cultural más permisivo con la violencia; simultáneamente, la información proporcionada por la PNP, CEM, RENAMU, muestran una mayor cantidad de denuncias que las observadas en otras regiones. Otro aspecto resaltado por las voces es no «saber escuchar a los adolescentes».

Con respecto a qué hacer, las voces coinciden con las ya señaladas en las otras regiones: campañas de sensibilización, fortalecimiento de redes en la comunidad y las escuelas, desarrollo de escuelas de padres, el desarrollo de estrategias y coordinaciones multisectoriales. Se hace hincapié también en fortalecer la autoestima de las niñas, niños y adolescentes, mejorar la capacidad de atención en las instituciones que reciben las denuncias y fortalecer el sistema judicial.

#### 4.2.4. Huancavelica

Las principales formas de violencia señaladas por los adultos son: abandono físico (70%), violación o abuso sexual (45%), maltrato físico y psicológico (55%), violencia doméstica (30%), trabajo infantil (20%). Las principales formas de discriminación están asociadas a: discapacidad (50%), color de piel (20%) y opción sexual (20%).

Con relación a quiénes son los más afectados, las voces son coincidentes con las de otras regiones: en todos los grupos etarios hay niñas, niños y adolescentes que son afectados por hechos de violencia. Algunos opinan que

el problema de abandono se da en todas las edades y en todos los niveles socioeconómicos; mientras que el maltrato físico y psicológico se da dentro del entorno familiar, principalmente en niños quechua hablantes.

Con relación a las principales causas, aluden a las mismas causas señaladas por las otras regiones: familias disfuncionales y/o desintegradas; problemas psicológicos de los padres o madres; situaciones de pobreza; las creencias culturales que aceptan el abuso de poder y maltrato. Adicional a ello, las voces hablan de la «incompatibilidad en las relaciones de pareja»; también señalan que «se da la violencia porque los niños no fueron deseados» por los padres; señalan también la existencia de una «cadena de maltrato que se reproduce de padres a hijos».

Con relación a qué hacer, al igual que en los casos anteriores, se coincide en proponer medidas preventivas a través de campañas de sensibilización, fortalecimiento de redes en la comunidad y las escuelas, desarrollo de escuelas de padres, estrategias y coordinaciones multisectoriales. Adicionales a ellas, se mencionan: «diseñar una estrategia para trabajar con madres adolescentes»; hacer un «trabajo centrado en las capacidades de las familias» para prevenir los maltratos y abusos, «crear espacios de encuentro de hombres y mujeres» para abordar el tema de violencia; consensuar la «ruta a seguir en casos de violencias».

#### 4.2.5. La Libertad

En opinión de los adultos, los principales problemas son: el trabajo infantil (65%), la violación y/o abuso sexual (41%), el maltrato físico y psicológico (41%), la falta de documentación (29%), el abandono (29%), el castigo físico humillante (18%), el abuso y negligencia (18%), la trata o tráfico de personas (18%), la discapacidad (18%). La práctica del *bullying* tuvo una frecuencia del 12% mientras que el resto de problemas identificados, matrimonio precoz, pandilla, etnia y opción sexual, fueron mencionados en un 6% de ocurrencias.

Con respecto a quiénes son los más afectados, las voces recogidas hablan en general de niñas, niños y adolescentes; con respecto a trata, se señala que las adolescentes son las más afectadas, y en el caso de trabajo infantil, las niñas, niños y adolescentes que viven en zonas rurales y los que viven en hogares pobres.

Con respecto a las causas, se reiteran las voces ya mencionadas en las otras regiones: familias disfuncionales y/o desintegradas; problemas psicológicos de los padres o madres; situaciones de pobreza. Al igual que en Cusco, hay reiteradas voces que hablan del trasfondo cultural que hace permisiva la violencia. Se menciona también la «falta de una cultura de denuncia».

Con respecto a qué hacer, las voces son coincidentes a las señaladas en las otras regiones: campañas de

sensibilización, fortalecimiento de redes en la comunidad y las escuelas, desarrollo de escuelas de padres, de estrategias y coordinaciones multisectoriales; «fortalecer la autoestima» de las niñas, niños y adolescentes; mejorar la «capacidad de atención en las instituciones» que reciben las denuncias y fortalecer el sistema judicial; «fomentar la cultura de la denuncia» entre las niñas, niños y adolescentes, los padres de familia y la comunidad. Se señala también la necesidad de «organizar a la comunidad» para la defensa de los derechos de los niños.

#### 4.2.6. Área Metropolitana de Lima y Callao

En esta área, los principales problemas de protección señalados son: violación y/o abuso sexual (19%), el trabajo infantil (19%), castigo físico y humillante (14%), abuso o negligencia (10%), trata o tráfico de personas (10%), matrimonio precoz/embarazo adolescente (10%), en situación de abandono (5%), violencia doméstica (5%), violencia de género (5%), y falta de documentación (5%).

Con relación a quiénes son los más afectados, al igual que en las otras regiones, existe la percepción general de que en todos los grupos etarios hay niñas, niños y adolescentes que son afectados por hechos de violencia. Los grupos diferenciados son: trata, afectando principalmente a niñas mayores de 9 años; el sesgo de género en los casos de violencia sexual, afectando de manera prioritaria a las mujeres; y que el abuso, negligencia por falta de cuidado, se da en niñas y niños menores de 5 años.

Con respecto a las principales causas, hay voces coincidentes con las de las otras regiones, tales como familias disfuncionales y/o desintegradas; problemas psicológicos de los padres o madres; situaciones de pobreza; la existencia de una «cultura de agresión física» y «la tolerancia» a la misma; el «miedo a denunciar»; que las niñas y niños son maltratados «porque son hijos no deseados»; la creencia de que padres «son propietarios» de sus hijos. Se menciona también la situación de «dependencia» de las víctimas con sus agresores y el miedo a denunciar.

Con respecto a qué hacer, aquí también las voces son coincidentes en señalar campañas de sensibilización, fortalecimiento de redes en la comunidad y las escuelas, desarrollo de escuelas de padres, de estrategias y coordinaciones multisectoriales; «fortalecer la autoestima de las niñas, niños y adolescentes; mejorar la capacidad de atención en las instituciones que reciben las denuncias y fortalecer el sistema judicial»; fomentar la cultura de la denuncia» entre las niñas, niños y adolescentes, los padres de familia y la comunidad. Adicionales a ellas se menciona que es necesario «no restringir las intervenciones solo al agresor», se necesita ver el problema de manera más integral; que hay que fortalecer el sistema judicial «hay demasiada corrupción».



## 5. Balance del SNAINA desde la mirada de los actores regionales

Este capítulo recoge las opiniones de las autoridades, funcionarios y promotores que fueron entrevistados y/o participaron en los grupos focales. Primero se presentan las apreciaciones sobre el funcionamiento de la Rectoría del Sistema, con algunas reflexiones en torno al Ente Rector a nivel nacional como de los Entes Rectores regionales. Luego se presentan, región por región, las apreciaciones sobre el funcionamiento de las instituciones tanto de las orientadas a la protección social como de las que brindan servicios de protección contra la violencia. Finaliza el capítulo con las opiniones referidas a los mecanismos de coordinación interinstitucional.

### 5.1. Percepción sobre el Ente Rector

Atendiendo a la responsabilidad que el CNA le asigna a los gobiernos subnacionales –de establecer «dentro de sus respectivas jurisdicciones, entidades técnicas semejantes al Ente Rector del Sistema, las que tendrán a su cargo la normatividad, los registros, la supervisión y la evaluación de las acciones que desarrollan las instancias ejecutivas»<sup>9</sup>– el estudio recogió las percepciones de los actores sobre el cumplimiento de dicho mandato y la articulación de las instancias subnacionales con el MIMP, para el cumplimiento del mismo.

En este acápite se presenta una síntesis de las voces de los actores de todas las regiones estudiadas. Cabe señalar que el trabajo de campo se llevó a cabo en un período en el cual se estaban dando cambios importantes en la organización del Estado. En el caso del Gobierno nacional, estaba en curso el proceso de reorganización del Ministerio para asumir las nuevas funciones establecidas con el cambio del MIMDES al MIMP, y en ese marco, se vivía un proceso de reorganización de la rectoría del Ministerio en materia de la atención integral de la niñez y adolescencia. Paralelamente, en el marco del proceso de descentralización, se estaban dando la transferencia de competencias a algunas regiones y los procesos paralelos de reestructuración de sus oficinas y equipos de gestión.

Para el caso de **Áncash**, según lo expresado por funcionarios de la Gerencia de Desarrollo Social, entre las estrategias y organización del trabajo estaba la conformación de un Comité Impulsor de la Acción



Regional por la Niñez y Adolescencia como organismo consultivo de dicha gerencia. Ligado a temas conexos a la agenda de la niñez y adolescencia están el Consejo Transitorio Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (COREDIS) y el Consejo Regional de la Mujer, así como el Comité Regional de Igualdad de Oportunidades. Por su parte, entre los entrevistados de las diversas instituciones públicas y de la sociedad civil, la Gerencia Regional de Desarrollo Social no era reconocida como Ente Rector, ello en un sentido práctico, aun cuando si desde el punto de vista formal.

Algo similar se recoge de **Ayacucho**. En los espacios de encuentro con los entrevistados quedó de manifiesto la

<sup>9</sup>. Artículo 31° Ley N° 27337, Concordancia: DS N° 003-2005-MIMDES (Art. 7° del Reglamento).

percepción de vacío respecto de un Ente Rector en el ámbito regional, donde el Gobierno regional «no ejerce el liderazgo» ni la rectoría en materia de protección de la niñez y adolescencia. Lo que se señala es que en la práctica es «la Fiscalía la que funciona» por el rol que tiene como responsable de la acción legal en el proceso penal.

Para el caso de **Cusco**, las y los entrevistados concuerdan en señalar la ausencia del MIMP, del Gobierno regional así como la de los Gobiernos locales, en el ejercicio de sus respectivas funciones rectoras. Como en Ayacucho, las personas entrevistadas «asignan» o «identifican» en la fiscalía el «liderazgo» en materia de niñez y adolescencia en la región. Esto se explica fundamentalmente por el rol que cumple la Fiscalía dentro del Subsistema de Protección contra la Violencia, por ser finalmente el «titular de la acción legal». Por otro lado, hay la apreciación de que en el Subsistema de Protección Social, donde predomina una cultura «sectorialista», existe mucho celo institucional y se observa que falta el reconocimiento de una institución que lidere y articule la acción del Sistema.

En la consulta a los entrevistados de **Huancavelica** la perspectiva fue más crítica porque la duda no solo era sobre el Ente Rector sino sobre la pertinencia de hablar del mismo Sistema. Expresaron que el Sistema como tal es poco conocido –de hecho pocos entrevistados reconocieron el nombre «SNAINA»–, y hubo quienes incluso expresaron que «no existe un sistema de atención integral».

Por su parte, con respecto del MIMP y su rol rector nacional, se percibe a dicha institución «distante y con poca capacidad de articulación».



Con respecto a la relación entre el Ente Rector nacional y su articulación con el Ente Rector regional, se manifestaron críticas por la demora en la transferencia de funciones y presupuesto del MIMP a la Dirección Regional. Así por ejemplo, para el funcionamiento en el 2012, «las Directivas llegaron recién a fines del mes de abril, lo que genera problemas de operación». También se recogieron reclamos: «a pesar de que la DEMUNA trabaja bajo el Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, no han habido iniciativas de formación o capacitación para trabajar con las instancias regionales y con el municipio».

Las respuestas de los entrevistados de **La Libertad** apuntaron a señalar que «...a la fecha, no hay un órgano directriz en la región» y, por ende, «tampoco (hay) lineamientos de política regional». Las voces opinaron que «sería importante contar con un ente de rectoría» que evite las contraposiciones y el trabajo descoordinado y que «no se diluyan los esfuerzos» de diferentes sectores comprometidos en esta tarea. Téngase en cuenta que en La Libertad no se cuenta con una Plan de Acción en materia de niñez y adolescencia, aunque sí con compromisos electorales y más recientemente con la estrategia «Crecer en Libertad».

Asimismo, se señaló reclamos en el cumplimiento de las funciones «el Ente Rector debería resolver las discordancias» dentro del Código de los Niños y Adolescentes respecto, por ejemplo, de presuntos casos de abandono. Deben ser vistos los vacíos para atenuar las discordancias. Pero no se va más allá porque no existe un nivel de decisión.

Coincidiendo con otras regiones, se recogió también el parecer de un sector de entrevistados respecto de que en la práctica habría una «rectoría informal», la que se le asigna a la Fiscalía o a los jueces, a quienes las entidades públicas y privadas se dirigen «como si fueran entes retores». Por ejemplo, una fuente comentó de casos de niñas y niños con discapacidad que son derivados a la fiscalía con la expectativa de «zanjar» con la situación, «cuando es responsabilidad del MIMP».

Como era de esperar, para el caso del **Área Metropolitana de Lima y Callao**, los entrevistados reconocen una mayor presencia o cercanía del MIMP. Sin embargo, concuerdan en señalar la «sensación» de falta de liderazgo del Ministerio frente al tema de niñez y adolescencia, así como la escasa capacidad de coordinación efectiva.

Señalan asimismo que «los cambios y rotación del personal de confianza dentro del Ministerio es uno de los factores principales que impide fijar una línea de gestión que dé sostenibilidad a las políticas de Estado en los temas vinculados a la niñez y adolescencia».

En relación a otras instituciones públicas (comprendidos los municipios), se ciñen a los marcos de sus propias misiones institucionales. Y si bien en algunos casos tienen un mandato relacionado a la protección de las niñas, niños y adolescentes, desarrollan una intervención desde la perspectiva de determinadas metas sin necesariamente asumir una mirada integral.

En opinión de los entrevistados, dentro del Subsistema de Protección Social, «lo que predomina es la iniciativa de cada institución, con pocos espacios de acción coordinada y con mucho celo» entre las mismas. En el caso del Subsistema de Protección contra la Violencia, las personas entrevistadas señalaron que «por sus propias características, las instituciones que intervienen tienen delimitado con mucha mayor claridad el espacio de acción de cada una», lo que se extiende a «la forma en que se relaciona con las demás; especialmente la relación Policía Nacional, Fiscalía, Poder Judicial, centros de rehabilitación». Sin embargo, perciben en estas interrelaciones «la falta de un enfoque que vea a la niña, niño o adolescente como un sujeto de derecho».

## 5.2. Las instituciones que brindan protección social y protección contra la violencia

Para el análisis del funcionamiento del Subsistema de Protección Social y del Subsistema de Protección contra la Violencia, en las regiones se buscó tener primeramente una mirada de conjunto de los principales déficits de las instituciones, en cada uno de los subsistemas, para luego ahondar en el análisis de dos o tres servicios por región.

Una segunda aproximación fue la de analizar la capacidad de las instituciones y de las autoridades y comunidad para identificar, reportar y/o responder a casos de violencia. Este se pudo realizar en las regiones de Ayacucho, Cusco y La Libertad.

### 5.2.1. Áncash:

En relación a los servicios del **Subsistema de Protección Social**, se planteó mejorar los siguientes servicios:

- Los programas de cuidado diurno (Cuna Más), cuya demanda crece por la incorporación de mujeres al mercado de trabajo.
- Las casas refugio para niñas, niños y adolescentes y servicios tipo Aldeas Infantiles.

- La organización de talleres artísticos (creación literaria).

De igual manera, los participantes destacaron algunas experiencias regionales a ser fortalecidas o promovidas. A este respecto, se mencionó la conveniencia de «promover las experiencias de vigilancia escolar contra la violencia», fortalecer la «experiencia de educadores de niños de la calle» y las experiencias por la «educación de la niña rural», entre otras.

Se planteó también la necesidad de estructurar una efectiva red regional de protección a la niñez y adolescencia, a partir de las articulaciones existentes.

Los servicios e instituciones del Subsistema de Protección Social mencionados por los entrevistados son los servicios de educación, de salud, el MIDIS, la Defensoría del Pueblo y los albergues. Los dos primeros, educación y salud, fueron analizados con

mayor profundidad (ver anexo 5).

En relación a los servicios del **Subsistema de Protección contra la Violencia**, los entrevistados reconocieron a las DEMUNA y a los CEM como los servicios que constituyen los principales puntos de «entrada» al proceso de administración de justicia cuando se quiere denunciar una violación; este papel se lo asignan también a la Policía, y en menor medida a la Fiscalía. Asimismo, reconocieron que es sobre la base de la investigación policial y fiscal que se «arma la causa» a seguir frente al Poder Judicial. Hay una clara referencia a la administración de justicia como un «proceso», el cual se espera que cumpla con la lógica del «debido proceso».

Reconocieron que, en la operación de la protección contra la violencia, están implicadas instituciones de diversos Poderes del Estado, que estas instituciones están estructuradas jerárquicamente, que tienen diversos roles y que cada una de ellas es celosa de su autonomía. Pese a ello, son vistas como parte del proceso o secuencia de intervenciones necesarias para llegar a un resultado de justicia de las niñas, niños y adolescentes.

La conciencia de esa complementariedad funcional, al interior de los mismos procesos, es percibida como un factor importante de la cohesión de este Subsistema. Un ejemplo de ello es la relación entre Policía, Fiscalía y Poder Judicial.

Adicionalmente, algunos servicios son reconocidos como asociados o complementarios. En ese terreno se mencionaron los albergues (temporales o definitivos)

**En opinión de los entrevistados, dentro del Subsistema de Protección Social, «lo que predomina es la iniciativa de cada institución, con pocos espacios de acción coordinada y con mucho celo».**

para atender a las niñas, niños o adolescentes que hayan sido víctimas de violencia. También se reconoció la importancia de garantizarles salud y educación mientras duren los procesos judiciales; se mencionó por ejemplo, la necesidad de la cobertura automática del SIS cuando estén en albergues temporales o, en general, bajo la custodia del Estado.

Asimismo, se plantearon las siguientes sugerencias: contar con centros diferenciados para la atención de niñas y niños de adolescente maltratados; que haya centros de rehabilitación y un centro correccional («casa de pechos») para no tener que ir hasta Lima.

Entre las diferentes instituciones de este Subsistema, los entrevistados escogieron a la Defensoría del Pueblo y al INABIF para profundizar en el análisis (ver anexo 5).

### 5.2.2. Ayacucho

En relación al funcionamiento del **Subsistema de Protección Social**, se señalaron las siguientes deficiencias: los Gobiernos locales y regional «no priorizan» la atención a la niñez y adolescencia; «falta coordinación entre salud y educación» para alcanzar metas estratégicas. Existen «escasos especialistas» en el área de salud, educación, trabajo. El personal de salud «está muy estresado y faltan profesionales que den una atención personalizada» al adolescente. Hay una escasa vigilancia social a la niñez y adolescencia por parte de las DEMUNA y la comunidad.

Con respecto a los servicios a ser analizados en mayor profundidad, los participantes priorizaron: la DEMUNA, la Tutoría y Orientación Educativa (TOE) en los centros educativos y los Módulos de Atención del Maltrato Infantil (MAMIS). También se recogieron apreciaciones sobre la Defensoría del Pueblo (ver anexo 5).

Con relación al **Subsistema de Protección contra la Violencia**, las siguientes son expresiones de los problemas observados: la DEMUNA «no debería de estar solo en el municipio». Los «MAMIS sólo cuentan con un psicólogo»; para algunos, este servicio debería estar adscrito al sector Educación. Las comisarías tienen deficiencias, «en provincias cuentan con ocho efectivos como máximo para un distrito y esto no abastece a todos». En general, las instituciones «tienen una estructura vertical» que define cómo se deben hacer las cosas.

Asimismo se señaló que las instituciones del Subsistema de Protección contra la Violencia «caen en contradicciones». Por ejemplo, un niño de origen rural y con problemas psicológicos (enterró vivas a las ovejitas), por orden del fiscal ingresó al Centro de Atención Residencial URPI, a pesar de que la institución no tiene

el mandato ni la capacidad para atender a este tipo de niños (no tiene psicólogo).

El INABIF «atiende a algunas niñas o niños y desatiende otros»; por ejemplo, no hay albergues para niñas, ellas tienen que ir a Aldeas SOS u otros albergues privados. En algunos centros de salud se termina re-victimizando a las personas.

Entre las instituciones de este subsistema, los entrevistados seleccionaron las comisarías, la Fiscalía de Familia y el Juzgado de Familia para profundizar el análisis (ver anexo 5).

**Capacidades para identificar y atender casos de violencia:** se analizaron las capacidades en operadores de la escuela, de establecimientos de salud, de la Defensoría del Pueblo y de las autoridades.

**En la escuela:** Los «maestros no están capacitados para identificar y reportar casos» de niñas, niños o adolescentes en situación de riesgo, abandono o negligencia. De acuerdo a las entrevistas, la última charla de capacitación que recibieron fue sobre sexualidad (2008) y otra organizada por el DRAE, sobre prevención de drogas (fecha n/d). Se mencionó también el Programa Familia Fuerte, impulsado por DEVIDA, que busca capacitar a docentes y miembros de familia para prevenir actos de violencia.

En otros casos, se ha señalado que «la instalación de DESNA en las escuelas, ha permitido hacer denuncias ante jueces». También han identificado abusos de docentes hacia estudiantes, pero «estos casos, por lo general, no son denunciados».

La escuela rural se encuentra abandonada desde el punto de vista de capacidades, llegan los maestros «con lo poco que saben».

**Establecimientos de salud:** de acuerdo con los testimonios, por lo general, no hay una práctica clara para identificar los casos de maltrato, «antes había un policía en hospitales». Tampoco hay personal capacitado para atender a grupos específicos, como los adolescentes.

**Defensoría del Pueblo:** Se señaló que al Comisionado se le da una capacitación permanente en la temática específica que asume, pero «no todos los comisionados están capacitados para intervenir en todas las adjuntías». Dado que todos los temas, de una u otra forma pueden estar relacionados con la niñez, se sugirió que todos deben capacitarse para su atención.

Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo cuenta con asistencia técnica de la cooperación internacional (p.ej. Plan Internacional para capacitar a las defensorías en las regiones más sensibles en atención de niñas, niños y



adolescentes). La Defensoría, con recursos ordinarios, realiza «al menos una a dos capacitaciones anuales» a los responsables de la temática, porque «los modelos de intervención son cambiantes», y los funcionarios tienen que estar adaptados a los contextos. «El énfasis mayor de capacitación institucional en estos momentos se ha puesto en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)», lo que era concordante con el hecho que en el 2012, la Defensoría del Pueblo tuvo «mayor incidencia en intervenciones con niñas, niños y adolescentes en el VRAEM». También «se diseñó una campaña masiva sobre en el tema del *bullying* para lo cual se capacitó al personal para que esté en condiciones de identificar este tipo de conductas».

**Autoridades locales:** la apreciación de los entrevistados es que «no están sensibilizadas en el tema de violencia en las escuelas» (*bullying*, en concreto). Para las autoridades, el hecho de ver niñas, niños o adolescentes golpeándose es percibido como «algo natural» que forma parte de la cultura, «así nos hacemos fuertes». Los alcaldes «no tienen ni idea» de que hay que enfrentar los casos de desprotección de la niñez y adolescencia, «su interés está puesto en las obras de infraestructura».

Si bien esta es una percepción generalizada, también se destacaron iniciativas en pro de mejorar las condiciones de protección a las niñas, niños y adolescentes. En esta perspectiva la Municipalidad Provincial de Huamanga está implementando un proyecto en las 15 DEMUNA en su jurisdicción con 3 componentes: a) infraestructura, implementación con computadoras, b) fortalecimiento de capacidades, para que estén calificadas y acreditadas para hacer conciliaciones extrajudiciales, y c) fortalecer las redes y espacios como el COMUDENA.

**Las DEMUNA:** se señaló que, aun teniendo programas sociales en los cuales podrían insertar a familias identificadas con problemas de violencia contra la niñez y adolescencia, «se limita a remitir los casos a la Fiscalía».

**La comunidad:** no suele tener ojos para mirar la violencia cotidiana que se ejerce contra niñas, niños o adolescentes, tampoco la ve como un problema a ser reportado y erradicado, salvo en los casos que sean excesivamente graves. La violencia hacia los menores de 18 años es pues el «pan de cada día», como expresó uno de los entrevistados.

### 5.2.3. Cusco

En el análisis del funcionamiento del **Subsistema de Protección Social**, los entrevistados mencionaron las siguientes instituciones estratégicas para garantizar los servicios: los entes rectores, las entidades ejecutoras sectoriales y las ejecutoras multisectoriales; los Gobiernos locales; los consorcios y colectivos por la niñez y adolescencia; la empresa privada, las instituciones privadas, las ONG y la cooperación internacional; las organizaciones de niñas, niños y adolescentes; las instituciones religiosas, organizaciones comunales.

Entre los problemas principales del subsistema de protección social se destacaron: la «escasa cobertura», «la deficiente calidad del servicio», la falta de adecuada y suficiente infraestructura y el «precario equipamiento» de los establecimientos. Problemas todos estos que se presentan en especial en las zonas rurales.

Un problema crítico adicional, el cual fue reiterado en varios momentos, es el referente a la falta de un liderazgo institucional que asuma un rol ampliamente articulador.







En relación a los servicios, los entrevistados identificaron los siguientes para profundizar en el análisis:

- Desarrollo integral de la niña, niño o adolescente: en el que participan las entidades ejecutoras multisectoriales y rectoras, los colectivos, ONG, entidades privadas, de cooperación, instituciones privadas, mancomunidades.
- Servicios de Defensa y orientación: específicamente señalaron a la DEMUNA.
- Educación: en la que participan entes rectores, ejecutores sectoriales, entidades rectoras y ejecutoras multisectoriales, redes, instituciones privadas, empresa privada, ONG, Gobiernos locales.
- Identidad: en la que participan entes rectores, ejecutores sectoriales, organizaciones comunales, Gobiernos locales, RENIEC.

Con relación a las instituciones estratégicas del **Subsistema de Protección contra la Violencia**, los entrevistados señalaron a la Defensoría del Pueblo, las Defensorías del Niño y Adolescente (DNA), las DEMUNA, el Centro de Emergencia Mujer, el serenazgo, la Policía Nacional del Perú, la Fiscalía, el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, la Dirección de Trabajo, así como instituciones privadas, algunas ONG, la cooperación internacional, instituciones religiosas y el INABIF. En este Subsistema, los entrevistados ubicaron adicionalmente diferentes redes y espacios de coordinación, los mismos que se mencionan más adelante.

Entre las instituciones mencionadas se destacó a la Fiscalía, porque «cumple un rol clave de articulación» de los diferentes actores del Subsistema.

Con respecto a los servicios, los entrevistados señalaron los siguiente problemas:

- **Identificación de amenazas o casos:** ausencia de un sistema masivo de identificación para que todos, sin necesidad de ser personas especializadas, puedan denunciar o identificar amenazas. Hay una ausencia o debilidad de estrategias de difusión de riesgos y amenazas para que la comunidad se pueda informar. Esa problemática no debería estar concentrada en el territorio urbano sino que también se debería considerar al área rural. Las instituciones implicadas en este servicio son: las defensorías (DNA, DESNA, DEMUNA), CEM, serenazgo, PNP, Fiscalía, Ministerio de Justicia, Poder Judicial, instituciones religiosas, dirección de Trabajo, INABIF (albergues), comunidad, sector Salud, sector Educación, medios de comunicación.
- **Auxilio psicológico:** para el Estado, las prioridades son alimentación, logros de aprendizaje, etc., pero no el acompañamiento psicológico y terapéutico. Las instituciones implicadas en este servicio son: defensorías (DESNA, DEMUNA), CEM, PNP, Fiscalía, Poder Judicial, instituciones privadas, ONG, cooperación, instituciones religiosas, INABIF (albergues), sector Salud, sector Educación.
- **Defensa y acompañamiento en el proceso judicial:** el servicio de justicia está cada vez más ausente, sobre todo en el ámbito rural «no llega a comunidades». A lo mucho a las capitales de provincia. «Debería haber instituciones encargadas del acompañamiento (no la policía)». En la zona rural se está implementando una nueva perspectiva de justicia que, apoyada en una normativa legal, reconoce el ejercicio de la justicia comunal. Las instituciones implicadas son: las defensorías (DEMUNA, DNA, DESNA), CEM, Fiscalía, instituciones privadas, ONG, instituciones religiosas, INABIF (albergues).
- **Reclusión y rehabilitación:** hay un registro de instituciones, pero hay una «escasa o nula supervisión», «abundan los centros informales». Las instituciones responsables de este servicio son: PNP y Poder Judicial.
- **Reinserción social:** instituciones implicadas: INABIF y los albergues.

**Capacidad para identificar, reportar y/o responder a casos de violencia:** desde la perspectiva de los entrevistados, si bien en todas las instituciones «existen algunos profesionales altamente capacitados» para prevenir y responder a la violencia contra la niñez y la adolescencia infantil, estas «no son capacidades generalizadas entre los profesionales de las diversas instituciones» y, especialmente, estas capacidades no «destacan» entre el personal que atiende directamente los casos. Hay una tendencia a que profesionales con estas capacidades integren espacios de

carácter más consultivo que posiciones directivas o en órganos de línea.

Entre las principales razones que explican esta situación, se señalan:

- La «deficiente formación profesional» en las universidades e institutos, la carencia de un enfoque «humano», de «servicio» y, especialmente, la ausencia en la formación curricular de materias vinculadas a la identificación, atención, etc. de los casos de violencia. Hay por tanto un «divorcio» entre la formación profesional y las capacidades de gestión para los servicios.
- Un elemento que caracteriza la capacitación en estos aspectos es que se da fuera del ámbito de formación regular, a través de cursos, diplomados, talleres, etc., dictados por diversas instituciones, principalmente de la sociedad civil.

**En la escuela:** se señaló que la falta de capacidades de los docentes y directores en las escuelas se expresan principalmente en:

- La permanencia de una cultura «tolerante» a la violencia, que concibe a las niñas, niños y adolescentes como «objetos de la educación» antes que como «sujetos». La permanencia de formas de relación adulto-niña/niño basada en la lógica del respeto vertical y la agresión verbal y psicológica, promovidas muchas veces por el propio maestro.
- La falta de comprensión de las etapas de desarrollo de las niñas, niños y adolescentes y las necesidades propias de cada una. Esto fortalece una mirada de la educación «enciclopédica» donde los docentes «van a enseñar» y son «indiferentes» al grado de «comprensión» de las niñas, niños y adolescentes.
- Predominio de la lógica del castigo físico («ranas», correr, etc.)
- La falta de un enfoque de acción que contemple el ámbito familiar. Se asume que «la familia debe hacer cosas que realmente no está en la capacidad de hacer» y no se le apoya ni acompaña.

La existencia de estas capacidades en los docentes y directores en las escuelas se debería expresar principalmente en el fortalecimiento del buen trato como la base de las relaciones y el reconocimiento del otro, en el predominio de una cultura de no tolerancia a la violencia y el fortalecimiento de la vida comunitaria.

**Establecimientos de salud:** los entrevistados señalaron que la falta de capacidades de los doctores y personal médico se expresa principalmente en:

- La falta de atención integral de las víctimas, «los ginecólogos no ven ni toman consideraciones frente

a lo emocional o psicológico», los «psicólogos no prestan atención a lo físico», etc.

- Tampoco hay personal capacitado para atender a grupos específicos, como los adolescentes.
- Los casos de violencia «pasan desapercibidos», se atiende las «heridas físicas» pero las víctimas «vuelven al entorno de violencia».
- «No se escucha a las niñas, niños o adolescentes» sino al adulto que los acompaña.
- Los protocolos y la información de atención están diseñados para ser transmitidos a los adultos, vulnerando el derecho de la niña, niño y adolescente a estar informado de su estado y los pasos del tratamiento.

La existencia de estas capacidades en los doctores y personal médico debería expresarse en: el predominio de una mirada integral de los casos, una sensibilidad a reportar o denunciar los casos de violencia y un trato centrado en la calidez.

**Autoridades y líderes locales:** desde la perspectiva de los entrevistados, las autoridades y líderes (sean estatales o sociales) no cuentan con capacidades para identificar y/o reportar casos de violencia, lo que se explicaría por la cultura de «tolerancia con la violencia» vigente. Ello es especialmente crítico ya que, a juicio de las mismas personas entrevistadas, la comunidad, al igual que la escuela, es un espacio «estratégico» para abordar, enfrentar y erradicar dichas prácticas. De hecho, se señaló su participación en la canalización de determinadas denuncias, aun cuando «no hay una comunidad capacitada», y predominan en ella elementos culturales adversos y marcados a su vez por la discriminación étnica, económica y de género.

En el caso del espacio rural, se señaló que las comunidades son un tipo de organización claramente estructuradas, al interior de las cuales sus autoridades ejercen justicia. Se señaló que en estos casos, lo que predomina es el castigo físico.

**En la comunidad:** desde el punto de vista de las y los entrevistados, en la mayoría de casos, «existe una confusión» sobre el rol de las instituciones y los procedimientos necesarios que acompañan una denuncia. En general, predomina la figura de «denunciar pero no comprometerse» (no ser testigo ni denunciante, sobre todo cuando se es «espectador»). A pesar de esto, ciertas instituciones son claramente reconocidas por la comunidad como espacios de referencia para canalizar esas denuncias. Las principales a las que se recurre son las comisarías, las DEMUNA, los CEM. Ello porque desde la perspectiva de las y los entrevistados son las que se encuentran «físicamente más cercanas a la comunidad».

#### 5.2.4. Huancavelica

Para los entrevistados, algunas de las instituciones estratégicas del **Subsistema de Protección Social** son: los sectores Educación y Salud, DESNA, Defensoría del Pueblo, el Seguro Integral de Salud (SIS), las iglesias y parroquias, el Centro de Salud Mental, el Centro de Desarrollo Integral de la Familia, las Aldeas Infantiles y las ONG que trabajan con niñas, niños y adolescentes.

También se mencionaron algunos servicios que son administrados desde el nivel nacional, señalando las siguientes observaciones: el INABIF «funciona en las provincias y no en los distritos»; el programa Wawa Wasi (ahora Cuna Más) es un programa que «no es para todos», prioriza a sus beneficiarios. Se mencionó también la existencia del programa Hatary Wawa.<sup>10</sup> En relación al PRONAA, se mencionó que en algunos lugares hay prejuicios contra el Programa, por las creencias de algunos pobladores, quienes piensan que «si viene gente de fuera para darles algo es porque quieren llevarse a sus hijos» o que los están «esterilizando», ideas que son reforzadas por sus creencias religiosas. Mencionaron también que, desde una perspectiva más técnica, en estos programas hay dificultades en torno a la «focalización».

Con relación al sector educación, se señaló que el Gobierno regional viene implementando proyectos para mejorar los resultados en comprensión lectora y lógico-matemática.

Señalaron también que en la región hay déficits de cobertura y problemas de calidad en los servicios; «faltan profesionales capacitados»; hay «poco presupues-

to» en los establecimientos. Asimismo señalaron que por parte de la población, dado factores culturales y religiosos, «falta sensibilización a los temas de protección».

Consultados sobre cuáles son las instituciones críticas, los entrevistados priorizaron Salud, Educación y el programa estratégico de Identidad a cargo del RENIEC (ver anexo 5).

Con relación a las instituciones estratégicas del **Subsistema de Protección contra la Violencia**, los participantes señalaron: la DEMUNA, la Policía Nacional, los Centros de Emergencia Mujer, la Red de Operadores de Justicia Paucará, los Juzgados y los jueces de paz letrados. Señalaron también que a nivel local (provincia y distritos) las instituciones que tienen presencia son el teniente gobernador y el juez de paz, «quienes atienden a toda la población, y que no están capacitados adecuadamente» para ver los casos de niñas, niños y adolescentes.

Con respecto a la DEMUNA de la Provincia de Huancavelica, algunos entrevistados señalaron que viene desarrollando actividades de capacitación dirigidas a niñas y niños para promover sus derechos: es necesario «que sepan a dónde acudir, que sepan que pueden denunciar, que no tengan temor, que no se queden callados; que ese maltrato no es culpa de ellos. Que sepan distinguir entre un trato con firmeza y un trato con violencia». También capacitan en las escuelas de padres, haciendo campañas de sensibilización para «que los padres sepan que si maltratan, hay consecuencias».



<sup>10</sup>. Modalidad del Programa Wawa Wasi para atender a las niñas y niños a través de sus familias en zonas altoandinas.

Otras opiniones dan cuenta de que «hay varias iniciativas» para mejorar los servicios en la PNP y en otras dependencias que atienden casos de violencia y maltrato, «se aprecia un trabajo más articulado con las demás instituciones» relacionadas a los temas de violencia; se han desarrollado acciones conjuntas de prevención en instituciones educativas (IIEE) y en organizaciones juveniles, sobre todo para que las niñas, niños y adolescentes «conozcan sus derechos y responsabilidades», y buscando «prevenir el alcoholismo y pandillaje»; también se han realizado operativos conjuntos en discotecas.

Consultados sobre los principales problemas de las instituciones del Subsistema, de manera coincidente con otras regiones señalaron la falta de capacitación y especialización del personal, la falta de infraestructura adecuada y que la existente no está acondicionada para la atención de niñas, niños y adolescentes; el escaso presupuesto y la falta de capacidades de gestión y planificación.

Entre las instituciones del Subsistema, seleccionaron a la DEMUNA y la Policía Nacional para hacer un análisis más en profundidad (ver anexo 5).

### 5.2.5. La Libertad

Para los entrevistados, las instituciones estratégicas del Subsistema de Protección Social en la región son: el Ministerio de la Mujer, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la DIRESA y establecimientos de salud en el sector Salud; el Ministerio de Educación, DRE, UGEL, instituciones educativas, en el sector Educación; la Gerencia Regional de Desarrollo Social, Dirección Regional de Trabajo, a nivel del Gobierno regional; el INABIF, el RENIEC; sectores sociales y productivos en el territorio, UNICEF.

De manera coincidente con las otras regiones, las y los entrevistados destacaron deficiencias en los servicios vinculados con «personal insuficiente para las tareas y metas asignadas»; déficit de capacitación y «poca especialización»; falta de sensibilidad o motivación; pobre asignación y «mala gestión» de recursos del presupuesto. También señalaron como factores el «precario equipamiento material y tecnológico de los establecimientos»; «planificación centrada en metas cuantitativas (casos atendidos, notas) y no en resultados (en salud o aprendizaje)».

Cabe mencionar que con respecto a salud, señalaron como «un avance» el hecho que las intervenciones se estén dando de acuerdo a las etapas de la vida de las niñas, niños y adolescentes.

Educación y Salud fueron identificados como las instituciones o dependencias críticas. El análisis de estos servicios está en el anexo 5.

Con respecto a las instituciones estratégicas del **Subsistema de Protección contra la Violencia**, los entrevistados señalaron: los CEM, la Defensoría del Pueblo, la DEMUNA, el Gobierno local (gerencias de desarrollo social), el Gobiernos regionales (gerencias de trabajo, oficinas de empleo del Gobierno local), el INABIF, las entidades regionales del Ministerio de Trabajo, Ministerio Público, las fiscalías, el MIMP, la PNP, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia.

Sobre la **Fiscalía de Familia**, se mencionaron los siguientes problemas: cuando la Fiscalía recoge a una niña, niño o adolescente «no siempre cuenta con albergues donde trasladarlos». Asimismo «no cuenta

con personal especializado» para darle seguimiento a los casos; así, por ejemplo, al no contar con psicólogos, el Fiscal solicita notificaciones a los hospitales donde han sido derivadas las víctimas o los agresores, para saber si cumplen o no con la terapia. La fiscalía de familia trabaja en prevención en la medida de lo posible, pero «se nos va la vida».

Sobre la **Defensoría del Pueblo**, alguno de los entrevistados señaló que no hace un seguimiento a los proble-

mas. A veces, la identificación de casos graves se da por iniciativa de los medios de comunicación (alertas mediáticas), los cuales se manejan «periodísticamente».

En el caso de La Libertad tres fueron los servicios críticos que se analizaron en profundidad: las comisarías, la DEMUNA, y los centros de rehabilitación (ver anexo 5).

**Capacidad para identificar, reportar y/o responder a casos de violencias:** se señaló que los operadores de las instituciones del Subsistema de Protección contra la Violencia no reciben una capacitación específica para abordar casos de niñez y de adolescencia, aunque tienen «preocupación» por aprender «no siempre tienen la oportunidad» de hacerlo.

Se señaló también que muchos de ellos carecen de una «percepción» integral de la problemática de la niñez y adolescencia en la región. Esta limitación favorece el «encierro» del operador, detrás de su escritorio, ocupado en procedimientos administrativos. Sin embargo, las experiencias de coordinación les dan la oportunidad de ampliar esta visión: un entrevistado hizo hincapié en que gracias a su participación en los

**Otras opiniones dan cuenta de que «hay varias iniciativas» para mejorar los servicios en la PNP y en otras dependencias que atienden casos de violencia y maltrato.**



espacios de concertación «recién percibo lo que hay más allá del ámbito judicial (procesal)».

De acuerdo con las entrevistas y testimonios, la PNP «no se toma en serio el tema de la violencia familiar». El problema se agudiza por falta de una especialización al interior de la institución. El juez, por su parte, es un operador que «no tiene poder o capacidad para contrariar pautas culturales dominantes» lo que lo hace estar «cerrado al diálogo» sobre este tema.

En los casos vinculados a «tocamientos indebidos», en el curso de las entrevistas, se opinó que los miembros de la PNP, así como los del Poder Judicial y del Ministerio Público, no los afrontan adecuadamente. Por ejemplo, cuando se trata de un profesor que ha violentado a una alumna o alumno, la policía le pregunta a la víctima, «¿Estás seguro?»; la fiscalía le vuelve a preguntar, «¿Estás seguro?»; al final del proceso se ha re-victimizado a la víctima y no se ha encauzado la denuncia.

En la **Defensoría del Pueblo**, la capacitación se da como iniciativa personal de cada funcionario. Una excepción son los módulos de capacitación virtual sobre el tratamiento de emigrantes (en la actualidad se han detectado 67 casos de colombianos, 90% de los cuales son mujeres, que llegan al país siendo menores de edad y que aluden a la trata de personas, niñas y niños incluidos).

La **Fiscalía** «ha recibido capacitación en temas de justicia restaurativa», por parte de la ONG Tierra de Hombres que ofrece el programa Justicia Juvenil Restaurativa. De otro modo, «lo habitual es que cada fiscal se capacita por su propia cuenta», y a cuenta de sus vacaciones, «aunque esto está cambiando» y se están aceptando cada vez más permisos para capacitación.

Se señaló también que la Fiscalía brinda capacitación a otras instituciones, por ejemplo, a los CEM. En las escuelas brinda charlas sobre «seguridad ciudadana» a profesores, alumnos y padres de familia, para que adviertan casos y los reporten a la fiscalía. Aunque se precisó que estas actividades no cuentan con soporte presupuestal de la institución y se dan como iniciativas puntuales o personales. Por lo tanto, no es una iniciativa programada, sostenible en el tiempo.

Las **municipalidades**, a través de las DEMUNA, reportan los casos que les llegan de discriminación, negligencia, violencia, abuso o amenaza contra niñas, niños o adolescentes. Y lo comunican a las fiscalías. Dicho esto, el parecer dominante entre las y los entrevistados, es que el tema de niñez y adolescencia no es prioridad del Gobierno provincial ni de los Gobiernos locales. Los alcaldes suelen tener una visión de la «vida política» como una «carrera» personal por llegar a la provincia,

al Congreso... y «buscan un rédito político inmediato». En ese sentido, el tema de niñez y adolescencia «no es de prioridad porque no da réditos políticos».

**La comunidad:** para la mayoría de las fuentes entrevistadas, la sociedad civil no está organizada para realizar acciones de vigilancia ante casos de violencia contra niñas, niños o adolescentes. Se habló incluso de la «pasividad» de la comunidad. Se recordó que, ante el uso indebido que hace la PNP del local de la Comisaría de la Mujer, la ciudadanía en Trujillo no se ha movilizad.

Otras voces matizaron lo dicho y agregaron que, en temas de violencia familiar, existen espacios de denuncia a los que las mujeres acuden, como la Línea 100 en la que se atienden denuncias anónimas de maltrato a mujeres y a niñas, niños y adolescentes. Se puntualizó que «las mujeres ya denuncian, aunque las niñas y niños todavía».

### 5.2.6. Área Metropolitana de Lima y Callao

Para los entrevistados, las instituciones estratégicas del **Subsistema de Protección Social** en la región son: el Ente Rector del SNAINA, los entes rectores y ejecutores sectoriales, las instancias ejecutoras multisectoriales; los colectivos que agrupan instituciones de sociedad civil; la empresa privada, instituciones privadas; las ONG; las entidades de cooperación; organizaciones de niñas, niños y adolescentes; instituciones religiosas; organizaciones comunales; CREDNNA, COMUDENA, Red de Prevención del Maltrato y Abuso Sexual, Comedores Populares, organizaciones sociales de base, promotoras de salud, entre otras.

Con respecto al Subsistema de Protección Social, señalaron que predomina la «iniciativa de cada institución», hay pocos espacios efectivos de acción coordinada y hay «mucho celo» entre ellas.

En el caso del Subsistema de Protección contra la Violencia, por sus propias características, las instituciones que intervienen tienen delimitado con mucha mayor claridad el espacio de acción de cada una y la forma en que se relaciona con las demás, especialmente la relación entre Policía Nacional, Fiscalía, Poder Judicial, Centros de Rehabilitación. Sin embargo, destaca en estas interrelaciones la «falta de un enfoque que vea a la niña, niño o adolescente como un sujeto de derecho».

Para el caso del área metropolitana no deja de llamar la atención la presencia de problemas similares a los destacados en otras regiones del país. Además, a la base de los reconocidos problemas de calidad de los servicios, se menciona la falta de adecuada y suficiente infraestructura, así como el precario equipamiento de los establecimientos y los problemas de mantenimiento



del mismo. También se destaca la poca actitud de servicio del personal y la poca capacidad de gestión, entre otros.

Un problema crítico, ya señalado en otras regiones, es el referido a la necesidad de un liderazgo institucional que asuma un rol ampliamente articulador en las intervenciones del Subsistema de Protección Social.

En el caso de Lima y Callao, se escogió el servicio de **educación** para hacer un análisis en profundidad. Se señaló que, dado que la escuela cumple una labor educativa y también formadora, y que es el segundo espacio donde las niñas y niños pasan la mayor parte de su tiempo (después de la familia), el sector educación en un servicio clave para abordar de una manera integral la formación de una cultura democrática y de paz, basada en el reconocimiento y el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho.

Desde la perspectiva de los entrevistados, en el servicio de educación deberían participar el Ministerio de Educación, dando orientaciones y lineamientos —en tanto Ente Rector sectorial—; la Municipalidad Metropolitana de Lima, asumiendo la gestión de los servicios educativos, prestando especial énfasis a la calidad y calidez del servicio, «una vez que se dé la transferencia»;<sup>11</sup> los municipios distritales, asumiendo un rol fiscalizador y complementario al del Gobierno metropolitano; y la Defensoría, asumiendo un rol de vigilancia, y capacitación, especialmente recogiendo la mirada de las niñas, niños y adolescentes.

El análisis de limitaciones del servicio educativo se recoge en el anexo 5.

Con respecto al **Subsistema de Protección contra la Violencia**, los entrevistados señalaron las siguientes instituciones: la Defensoría (DEMUNA), el Centro de Emergencia Mujer, el serenazgo, la Policía Nacional del Perú, la Fiscalía en lo Penal, Fiscalía de Prevención del Delito, Fiscalía de Familia, el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, ALEGRA (Defensores de Oficio), instituciones privadas, las ONG que dan protección a niñas, niños y adolescentes, agencias de cooperación, instituciones religiosas, INABIF, establecimiento de Salud.

Por su parte, en el caso de las instituciones de este Subsistema también se repiten problemas observados en el Subsistema de Protección Social y en otras regiones del país. Los servicios están sobre exigidos por la demanda que deben atender frente a las restricciones

que tienen en cuanto a personal, infraestructura y equipamiento con los que cuentan. Así, por ejemplo, a pesar del alto número de casos vinculados a niñas, niños y adolescentes a su cargo, no tienen la calificación, la infraestructura, los espacios y mobiliario apropiados para las niñas, niños y adolescentes, de acuerdo a sus requerimientos específicos.

Los entrevistados identificaron las siguientes entidades como especialmente críticas: las comisarías, las DEMUNA y los Centros de Emergencia Mujer (ver anexo 5).

### 5.3. Mecanismos de coordinación

Dos son los aspectos contemplados para dar cuenta de los mecanismos de coordinación interinstitucionales: los que se dan al interior del sector público y los que se dan entre instituciones públicas, comunidad y sociedad civil.

#### 5.3.1. Áncash

**Coordinación al interior del sector público:** entre los problemas para la coordinación intersectorial e intergubernamental, los entrevistados señalaron: falta de voluntad y desinterés, excesivo protagonismo institucional, limitada comunicación intersectorial, no hay capacidad de articulación, falta de liderazgo, no se ha priorizado una agenda pública, problemas políticos, una negativa a la participación ciudadana. Adicionalmente se mencionaron problemas interpersonales e «incompatibilidad de horarios» para poder reunirse.



<sup>11</sup>. Nota del editor: El trabajo de campo se realizó en un contexto de expectativas de los actores sociales y entrevistados por la transferencia de los servicios de educación a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en su condición de Gobierno regional de Lima. A la fecha de la publicación, esta transferencia no se ha efectuado.

**Coordinación Estado, comunidad y sociedad civil:** si bien el ordenamiento legal vigente es «pro-participación», la práctica institucional es más bien de corte restrictivo y tiende a limitar la participación al máximo de lo que se pueda, lo que implica básicamente un cumplimiento formalista de la legislación. El problema inverso es la auto-restricción de la sociedad civil para participar en los espacios en los que tienen derecho a estar.

Un primer campo de problemas corresponde a lo que ha sido calificado como «recelos y desconfianzas» recíprocas, entre el Estado y la sociedad civil. Es cierto que se trata de actitudes distintas donde el denominador común es la desconfianza mutua. Vistos por segmentos de actores, los mayores niveles de resistencia suelen presentarse con las ONG nacionales y los mayores niveles de aceptación con los organismos internacionales y las empresas.

En el caso de la región, esta tiene convenios con Antamina, Empresarios por la Educación y otras instancias de ese tipo; también hay un reconocimiento de las actuales autoridades hacia World Vision Perú, Cáritas, Asociación Benéfica Prisma, por su trabajo con la niñez y la adolescencia, entre otras instituciones.

Respecto a la participación de las llamadas organizaciones sociales, lo que se observa es que la agenda por la niñez y adolescencia no tiene un lugar preferente en sus agendas gremiales, sean estas organizaciones agrarias, vecinales, de mujeres, entre otras. Ello va de la mano de un contexto de «debilidad de las organizaciones» en el cual estas organizaciones «no tienen interés en participar».

Desde la perspectiva de las organizaciones, un reclamo no tan velado apunta en la línea de decir que «el Estado quiere solucionar solo los problemas sin contar con la participación de otros actores», «realizan actividades de escritorio sin la participación social»; es «un Estado que no toma en cuenta la opinión de la sociedad civil».

Se trata, a decir de estos estamentos, de un «mal enfoque de la administración pública» que, desde la perspectiva de los más críticos, responde a «desconocimiento» y «desinterés en solucionar los problemas» y «falta de credibilidad». En este contexto, no es extraño que la gente hable de «discriminación de grupos» y lo vea como un problema de discriminación de un gobierno de la «costa» o de «Chimbote» contra la población quechua hablante o andina.

### 5.3.2. Ayacucho

**Coordinación al interior del sector público:** en general, la percepción es que los sectores trabajan de forma desarticulada. Por ejemplo, para el cumplimiento de metas del programa estratégico orientado a reducir la desnutrición

infantil, «los sectores Educación y Salud, van cada uno por su lado».

Más aún, hay problemas que simplemente no se abordan, son «invisibles», como la violencia al interior de la escuela o de las familias. Se señaló que en las escuelas y establecimientos de salud, no se discuten los casos de embarazo adolescentes ni violencia sexual en contra de menores. Los espacios para ventilar esta problemática suelen ser la Mesa de Concertación Regional para la Lucha contra la Pobreza, el Instituto Regional de la Mujer Ayacuchana y la Red Interinstitucional de Prevención y Atención contra la Violencia Familiar y Sexual (RIPAVFS). Comentan las fuentes, que cuando en la escuela se da un caso de violencia, generalmente es callada, y solo interviene la Dirección Regional cuando el evento se ha hecho público mediáticamente. En estas condiciones, la posibilidad de realizar un trabajo conjunto interinstitucional se hace más difícil.

Por otro lado y respecto a la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas, se señala que las instituciones del Estado (Fiscalía, DEMUNA), por lo general, «no mantienen una política en el tiempo». Así, por ejemplo, se promueven campañas contra el feminicidio durante un tiempo y después entran en un periodo de «letargo». En algunos casos, su visibilidad tiene que ver con campañas mediáticas antes que con el trabajo institucional.

**Coordinación Estado, comunidad y sociedad civil:** diversas entidades públicas, organizaciones sociales y organismos de cooperación internacional han venido impulsando políticas de protección de la niñez y adolescencia. En Huamanga se promueven diversas redes, destacando la RIPAVFS, entre otras.

Una de las dificultades es que estas redes no están institucionalizadas y dependen en gran medida de la iniciativa de una ONG o de alguna personalidad. Según uno de los entrevistados, este podría ser el caso del Consejo Regional por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de Ayacucho (CREDNNA), cuya presidencia la tiene el Gobierno regional. Según la percepción de una de las fuentes consultadas, el CREDNNA perdió liderazgo y entró por algún tiempo en una fase de «hibernación» institucional. Sin embargo, recientemente, el Consejo se está reactivando para hacer el seguimiento y evaluar de las políticas de niñez y adolescencia, con miras a impulsar el Sistema de Protección Integral de Atención de la Infancia en la región.

De forma similar, el CCONNA-Huamanga, que cuenta con el apoyo de ONG vinculadas a la niñez y adolescencia como MANTHOC, se encuentra realizando esfuerzos similares para articularse como red.

Se reconoce que el esfuerzo realizado por el conjunto de instituciones involucradas en temas de niñez y



adolescencia para mejorar la calidad de los servicios y acortar brechas ha tenido logros importantes. A pesar de los avances en este sentido, la percepción de algunos actores es que el marco conceptual y de planeamiento estratégico va por un lado y los planes operativos institucionales y la ejecución del gasto público, por otro. En otras palabras, estas iniciativas promovidas o respaldadas por sociedad civil no se reflejan en la racionalidad y en las modalidades de intervención del sector público. «No hay, a la fecha, una instancia pública que armonice ambos niveles, el planeamiento y la gestión pública».

Algunos opinaron que las autoridades locales y regionales no suelen mostrar interés respecto a los temas de niñez y adolescencia, ya que su lógica «política» los lleva a privilegiar las «obras» de infraestructura porque les otorgan más rédito político. A esto se suma la fragmentación de la vida política ayacuchana; una mirada del último proceso eleccionario da cuenta de la dispersión del voto y de la falta de liderazgo de una fuerza política o alianza de fuerzas políticas. Estos partidos compiten entre sí, no construyen plataformas comunes de trabajo político.

Con respecto a la coordinación con la cooperación internacional, se mencionó que UNICEF y la Defensoría del Pueblo desarrollan una importante labor en el sector educación. UNICEF apoya presupuestalmente las capacitaciones (por ejemplo, en el Programa de Educación Intercultural Bilingüe a docentes), y con la alianza TAREA-UNICEF, realiza un aporte institucional para promover la participación estudiantil. A su vez, la Defensoría del Pueblo tiene alianzas puntuales para sus programas de intervención y capacitación de su personal. También se señaló que otra institución internacional con presencia en la región es World Vision Perú.

### 5.3.3. Cusco

**Coordinación al interior del sector público:** los entrevistados reconocieron las siguientes dificultades: los roles y competencias no están bien definidos y hay duplicidad de funciones; hay conflicto de poderes entre los sectores.; hay problemas para «contextualizar» localmente las políticas nacionales, el presupuesto y las políticas aplican la lógica de la capital en las provincias; hay voluntades políticas diferentes o contrapuestas entre los niveles de gobierno; hay desarticulación, prima la cultura «sectorialista»; falta concordancia entre lo político y lo técnico.

En relación a los servicios de protección contra la violencia, los protocolos de atención no diferencian la situación rural y la urbana. Faltan protocolos de articulación (cada institución tiene protocolos diferentes) y no hay estrategias de intervención común. A ello se suman los problemas que se generan por la alta rotación de personal: «se capacita al personal y luego se va», no hay una acumulación institucional ya que «los procesos están articulados a las personas y no a las instituciones».

**Coordinación Estado, comunidad, sociedad civil:** en torno a la protección social, los participantes reconocieron las siguientes redes o espacios de coordinación: Coordinadora Regional de Salud, Red por la Primera Infancia, MCLCP, COPARE, CORSA, CASI, Red Semilla. Estas redes, por lo general, coordinan para hacer sensibilización e incidencia y desarrollar campañas. Entre las debilidades, se señaló que aún falta mayor capacidad de coordinación ejecutiva. Esto se debe, en opinión de algunos entrevistados, al predominio del mandato propio de cada institución, al enfoque «sectorialista» existente en el sector público, a la falta de un sistema que articule y a la



existencia de diferentes visiones y enfoques en temas de protección.

Vinculadas a la protección contra la violencia, los participantes reconocieron las siguientes redes o espacios de coordinación: Red Semilla Nueva, Colectivo contra el Abuso Infantil y la Trata de Personas, la Red de Protección contra la Violencia Familiar y Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes, la Mesa Regional para la Lucha contra la Violencia y la Red Champita.

Entre las experiencias de coordinación destacadas por los entrevistados, se mencionó una iniciativa realizada entre 2007-2008 que consistió en articular a los hoteles y hospedajes dentro de una campaña de prevención de la «explotación sexual». Esta consistió en una campaña de sensibilización a los dueños y administradores de hoteles y hospedajes, y la capacitación de sus empleados sobre el tema y motivarlos a que participen en la detección de estas prácticas en este tipo de establecimientos.

#### 5.3.4. Huancavelica

**Coordinación al interior del sector público:** en la perspectiva de la articulación intersectorial para la protección social, los entrevistados señalaron que «hay poca articulación entre el sector Educación y sector Salud en el diseño de estrategias de protección».

Con respecto a los servicios de protección contra la violencia, se mencionó que existe una cierta coordinación entre los diversos operadores que dan atención a las víctimas de violencia: serenos trabajando con po-

licías, CEM trabajando con las instancias de la PNP en cada comisaría, la relación entre PNP y fiscales, coordinación entre fiscalía y juzgados. «Estas coordinaciones son parte del proceso que deben seguir una atención específica». En lo que hay deficiencias es en la «falta de espacios para discutir y articular sus programaciones, y en que no haya una metodología única de atención para las niñas y niños». Puntualizaron además que «es necesario avanzar aún más en la articulación entre las DEMUNA, Fiscalía, comisarías, Poder Judicial; aún se adolece de muchas deficiencias y celos interinstitucionales».

**Coordinación Estado, comunidad, sociedad civil:** como se ha señalado previamente, habría una voluntad política, por parte del Presidente Regional, Maciste Alejandro Díaz Abad, de poner como uno de los primeros puntos de agenda la superación de la pobreza y la atención a los problemas que aquejan a las niñas y niños, en particular de la primera infancia, promoviendo, para ello, la conformación de consejos o equipo técnicos con la participación de actores públicos y de sociedad civil que trabajan en pro de la niñez.

El Presidente Regional se aúna al esfuerzo que vienen impulsando, desde hace ya varios años, las ONG y organizaciones de cooperación internacional que trabajan en la región. Entre los espacios de coordinación interinstitucional existentes en la región, cabe mencionar:

- La Mesa Regional de Concertación Para la Lucha contra la Pobreza – Huancavelica, que funciona desde 2001.
- El Consejo Regional de Nutrición y Seguridad Alimentaria - Llamkasun Wiñaypaq (CRESAN);<sup>12</sup> instancia responsable de la acción articulada interinstitucional de todas las entidades públicas y privadas, que actúan en el ámbito de la región con la finalidad de mejorar los indicadores de pobreza y desnutrición. El Consejo está conformado por representantes de 34 instituciones (Artículo 1°).
- Grupo Técnico para la Elaboración del Plan Regional de la Primera Infancia. Creado en junio 2011, con la finalidad de preparar el Plan Regional de la Primera Infancia (este Plan ya ha sido aprobado).
- En lo referido al trabajo infantil, se mencionó al Comité Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Huancavelica (CORPETI),<sup>13</sup> y que es también valorado como un «espacio en el que se puede evidenciar claramente la coordinación de la sociedad civil con las autoridades locales».



<sup>12</sup>. Creado en junio 2008, con la Ordenanza Regional N° 110-GOB.REG-HVCA-CR.

<sup>13</sup>. Creado en mayo 2010, con la Ordenanza Regional N° 156-GOB.REG-HVCA-CR, con el objetivo central de realizar actividades de coordinación, evaluación y seguimiento a los esfuerzos a favor de la prevención y erradicación progresiva del trabajo infantil en la región de Huancavelica. En el Consejo participan representantes de 22 instituciones de la región (Artículo 3°).

A su vez, y como instancia de coordinación de las ONG, es de destacar la Coordinadora Departamental de ONG de Huancavelica (CODEH). Otro espacio es la Coordinadora Regional por los Derechos de los Niños y Niñas de Huancavelica que aglutina a diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la defensa de los derechos de las niñas y niños en la región.

De otro lado, y aunque como tal no es una instancia de coordinación, pero cuenta con mecanismos de ese tipo, está la DEMUNA provincial de Huancavelica donde, a juicio de algunos testimonios, «sí se vienen realizando acciones coordinadas y consultadas con instituciones públicas, privadas y organizaciones de niños».

### 5.3.5. La Libertad

**Coordinación al interior del sector público:** los entrevistados coinciden en señalar que aún falta mucho para remontar la brecha que separa la visión estratégica de intervención multisectorial y la «vida cotidiana» de los servicios que tienen una lógica operativa y presupuestal y ceñida a una intervención sectorial.

Existe también una «débil coordinación» entre autoridades a nivel regional y provincial, lo que se explicaría, de acuerdo con los testimonios recogidos, por las «orientaciones políticas» diferentes de las autoridades de ambos niveles de gobierno, las que muchas veces «definen sus acciones a partir del rédito político que pueden obtener», y consideran que «trabajar por la niñez y adolescencia o por la erradicación del trabajo infantil, no da rédito». Salvo en los programas en salud, las autoridades promoverían intervenciones coordinadas territorialmente aunque «solo tímidamente, entre gobiernos del mismo partido, porque les resulta más fácil».

En relación a la coordinación entre sectores y Gobiernos municipales, se planteó que esta es más visible cuando se organizan campañas, como las de vacunación. Como ya se ha señalado, el enfoque de territorialidad aplicado en el sector salud habría permitido avances al establecer agendas y acuerdos con Gobiernos locales en el logro de metas de programas estratégicos.

Con respecto a los servicios de protección contra la violencia, se mencionó que la PNP trabaja coordinadamente con la fiscalía de familia «con los medios legales que se

dispone» y muchas veces solicita su apoyo (formal o informal) para casos de suma urgencia. Se señaló que se están elaborando conjuntamente algunos protocolos de atención en la Fiscalía y la PNP. Por ejemplo, para los casos de trata de personas. Aun así, queda mucho por trabajar en este ámbito.

Un problema pendiente, en opinión de los entrevistados, es el registro de violencia familiar: la ley de violencia familiar permite diferentes canales para recibir estas denuncias: la PNP, la Fiscalía o los juzgados. El resultado

es que se tiene registros con formatos distintos, lo que ha llevado a crear una estadística confusa. Como ejemplo, se menciona que «los de la Fiscalía no consignan edad de las niñas, niños o adolescentes afectados».

Los canales de coordinación interinstitucionales son con frecuencia atrofiados por «cuellos de botella» del propio sistema. Es el caso de, por ejemplo, la atención de niñas y niños con desórdenes psiquiátricos que necesitan internamiento: si se emite

una orden judicial, la Fiscalía los deriva al Hospital (de Trujillo), el único con servicio de psiquiatría, pero este no los hospitaliza (se requiere que la familia de soporte) y solo los atiende por consultorio externo. Sin embargo, el fiscal conoce el mandato de la ley: el SNAINA estipula que las niñas, niños y adolescentes con habilidades diferentes o que requieran atención psiquiátrica, tienen derecho a la asistencia, bajo responsabilidad, a la salud, una educación especializada y capacitación para el trabajo. Lo que sucede en la realidad es que «todos derivan al discapacitado a la Fiscalía y al juez, como si fueran Entes Rectores», y como si los fiscales tuvieran la potestad para resolver la desatención del Estado.

**Coordinación Estado, comunidad, sociedad civil:** se mencionó a la MCLCP de La Libertad como un espacio de coordinación entre los diferentes sectores, y de promoción de acuerdos y de metas en programas estratégicos; se relevó también su rol de espacio de encuentro intersectoriales, en el que se discuten agendas de trabajo comunes, y se deciden acuerdos específicos de intervención; y su papel en el proceso de formulación y actualización del Plan Regional por la Infancia 2002-2010, en curso (mediados de 2012).

**Se mencionó que la PNP trabaja coordinadamente con la Fiscalía de Familia «con los medios legales que dispone».**





Con relación a la coordinación con sectores de la empresa privada, se mencionó el discreto aporte financiero en apoyo de iniciativas en favor de la niñez y la adolescencia, lo cual hablaría de una falta de interés por parte del empresariado liberteño. Sin embargo, se menciona de forma reiterada el aporte de la empresa Barrick, a través de un aporte voluntario, a la inversión social en general y a temas de niñez y de adolescencia en particular. Se destaca también el aporte de la minera en el Proyecto Alto Chicama Saludable (PACHS), desarrollado bajo un enfoque territorial. El PACHS muestra entre sus resultados, la reducción de prevalencia de desnutrición crónica infantil en niños menores de 3 años (9.2%), disminución de infecciones respiratorias agudas en niños menores de 3 años (6%).

Respecto de las intervenciones de la Gerencia Regional de Trabajo, una demanda planteada por sectores de la sociedad civil al sector es que tenga mayor acercamiento y diálogo con la comunidad para identificar a niñas y niños trabajadores, y que no limite sus operativos de fiscalización a las empresas formales ya que el 80% de las empresas son informales.

**Coordinación para la erradicación del trabajo infantil... con la empresa privada:** la Gerencia Regional de Trabajo coordina con empresas privadas algunas intervenciones que buscan erradicar el trabajo infantil ilegal y regularizar el que se ajuste a ley. Esto ha permitido detectar casos en las actividades agroexportadoras: en el valle del Virú encontraron a 40 menores de edad trabajando en empresas esparragueras, de pimientos y de alcachofa. Se detectaron, asimismo, casos en Ascope, en los cañaverales de azúcar.

Asimismo, dado que la empresa privada «terceriza» algunas actividades, se ha estado trabajando para que

las empresas que contratan servicios asuman compromisos de sus proveedores en casos que involucren a niñas, niños y adolescentes, ya que es solidariamente responsable por ello.

Por su parte, en la zona de El Porvenir «sigue habiendo mucho trabajo infantil informal». Un aspecto sensible es cómo detectar una actividad que es «invisible» para el sector y que, sin embargo, consigue formalizar sus productos. «¿En qué momento lo formalizan? y así poder exportarlo a Lima o al extranjero», comentó una fuente consultada. Actualmente se calcula que trabajan unas 20 mil personas en El Porvenir, pero no hay un estimado de cuántas niñas, niños o adolescentes están involucrados, en parte porque muchos casos son familiares de los mismos productores.

Desde la sociedad civil se plantearon algunos cuestionamientos a las intervenciones de la Gerencia Regional de Trabajo en los centros laborales. Esta estrategia es improductiva en el caso de las empresas informales y, sobre todo, las familiares que están «sumergidas» en el hogar. Se ha planteado abordar el problema desde un enfoque integral que ayude a visibilizar a las empresas informales en el mercado. Se sugirió que un recurso sería la certificación laboral «empleo justo» para las empresas zapateras que «exportan» a Lima y fuera del Perú.

El tema de trata es un problema en la región, se sabe que en la actualidad existen «corredores» de trata de personas en Chiclayo y en Trujillo. En respuesta a ello, se señaló que la MCLCP ha conformado una mesa de trabajo para ver el tema; la lidera la Fiscal decana y la ONG Micaela Bastidas sirve de soporte.

### 5.3.6. Área Metropolitana de Lima y Callao

**Coordinación al interior del sector público:** los entrevistados reconocieron las siguientes dificultades: a nivel intergubernamental los roles y competencias están poco definidos, poco conocidos y/o hay duplicidad de funciones, a ello se suman problemas de jurisdicción.

Con respecto a la coordinación directamente orientada a atender aspectos de la protección contra la violencia, los participantes mencionaron la existencia de espacios de diálogo de carácter bilateral entre instituciones, orientados principalmente a tratar los vacíos o ambigüedades jurisdiccionales; no reconocieron de forma explícita ninguna red.

Identificaron, asimismo, las siguientes dificultades en la coordinación intergubernamental: falta de coordinación entre los sectores y sus respectivos niveles de gobierno; una limitada participación del Ente Rector.

Dado que las principales instituciones de este Subsistema (Policía Nacional, Fiscalía, Poder Judicial, centros de retención o rehabilitación) no forman parte de los ámbitos jurisdiccionales de los Gobiernos locales o regionales, ello favorece su independencia.

Con respecto a la coordinación interinstitucional, señalaron que cada institución tiene compromisos diferentes que la dificultan. Falta articulación para hacer una intervención integral en el tema de protección contra la violencia, no se hace una identificación del problema que incluya la intervención o cómo abordarlo colectivamente. Falta una planificación estratégica articulada. Los problemas de rotación de personal generan falta de continuidad ya que «los procesos están articulados a personas y no a instituciones».

**Coordinación Estado, comunidad, sociedad civil:** los participantes reconocieron de manera explícita a la Red de Prevención del Maltrato y Abuso Sexual, como una red que opera en el ámbito de la protección contra la violencia, a nivel metropolitano.

### 5.4. La cultura de la violencia y el «círculo del cuidado»

En este acápite se exponen las diversas voces referidas a las actitudes, valores, conductas y prácticas tradicionales usadas por los padres, las familias, las escuelas y la comunidad para cuidar a las niñas, niños y adolescentes y relacionarse con ellos.

En **Ayacucho**, las voces consultadas coinciden en señalar que existe un «legado» cultural, sobre todo en las comunidades rurales más tradicionales, que tiene una mirada permisiva respecto de los hechos de violencia entre y hacia niñas, niños y adolescentes. Así, por

ejemplo, es sentido común dominante (aunque no único) entender la violencia entre niños (varones) como un elemento «formativo» de su niñez: en las peleas y disputas, los niños y jóvenes van formando su temple, «se hacen hombres». En la escuela se reproduce esta mentalidad, lo que contribuye sin duda a invisibilizar los casos de *bullying*.

Los castigos con actos de violencia de padres contra sus hijos e hijas, salvo «excesos», suelen ser tolerados o «comprendidos» por los miembros de la comunidad. Así, la idea de «educar» usando el castigo físico está ampliamente aceptada y documentada en los informes anuales de casos de violencia familiar reportados por la PNP.

Los entrevistados en **Cusco** señalan la prevalencia del castigo físico, el cual es aceptado. Sin embargo, señalan también con preocupación la prevalencia del «padrinaje» –los padres «encargan» u ofrecen un hijo o hija a una familia de mejor condición económica para que trabaje en tareas domésticas, «a cambio» de que le brinde educación u otra oportunidad de desarrollo—. Esta práctica, generalizada en la región, carece de mecanismos de regulación formal o social y deja en situación de desprotección a la niña, niño o adolescente quien, la mayoría de las veces, termina explotado o víctima de sus padrinos o del nuevo hogar al que ingresa a formar parte.

En el espacio rural, la organización comunal es una primera instancia, y muchas veces la única, de justicia en la comunidad. En ella, los castigos están marcados por uso del castigo físico.

En **Huancavelica**, según lo dicho por los entrevistados, aún está muy arraigada en las familias de la región (de todo nivel socioeconómico) la cultura del trato vertical a las niñas, niños y adolescentes. Se señaló que las autoridades, los padres de familia, e incluso las propias niñas, niños y adolescentes, no reconocen que puede darse una corrección estricta con métodos que respeten a los niños; por tanto la corrección suele darse usando castigo físico o trato humillante.

Se señaló también que, en los servicios orientados a atenderlos de manera especializada en casos de violencia, por lo general no reconocen a las niñas y niños como sujetos de derecho; el trato es vertical y no se da importancia y ni valoración a su opinión. Que quienes los atienden «parecen operadores de maldad», «usan un lenguaje que los maltrata». Asimismo, se mencionó que las denuncias que hacen las niñas, niños o adolescentes no tienen legitimidad.

En el caso de **La Libertad** se señaló que, culturalmente, las agresiones contra mujeres, y contra niñas, niños y

ε

adolescentes se perciben como actos «normales». En los colegios públicos, «la regla es la regla», y los castigos físicos no han sido excluidos como método de enseñanza.

Los entrevistados del **Área Metropolitana de Lima y Callao** señalan, con especial énfasis, la prevalencia del castigo físico, que viene acompañado de un alto grado de tolerancia frente a la violencia.

Señalan también un aspecto que sobresale de manera fundamental en las ciudades y que forma parte de la «cultura urbana», que está relacionado con el hecho de la ausencia de los padres de familia, debido a que trabajan, «resulta habitual que sean los hijos mayores (especialmente adolescentes) quienes queden al cuidado de

las hermanas o hermanos menores», y estos, muchas veces, reproducen las prácticas de violencia que ven en su entorno.

En otros casos, cuando la niña, niño o adolescente queda solo en casa, dado lo precario de los espacios de vivienda, se ve forzado a estar en la calle, fuera de un adecuado acompañamiento por parte de sus padres u otro adulto.

A estos, se tendrían que añadir los casos en que, por la situación económica, las niñas y niños «acompañan» a sus padres en sus actividades económicas, o en los que se ven forzados a trabajar en circunstancias no controladas y en ausencia de adultos (vendiendo en las esquinas, a las afueras de discotecas, bares u otros).

# Balance y desafíos

## I. Los avances del marco normativo hacia un enfoque de derechos

Una (nueva) ley no constituye jamás un instrumento mágico... una (buena) ley, no es condición suficiente para nada aunque sea condición imprescindible para todo...

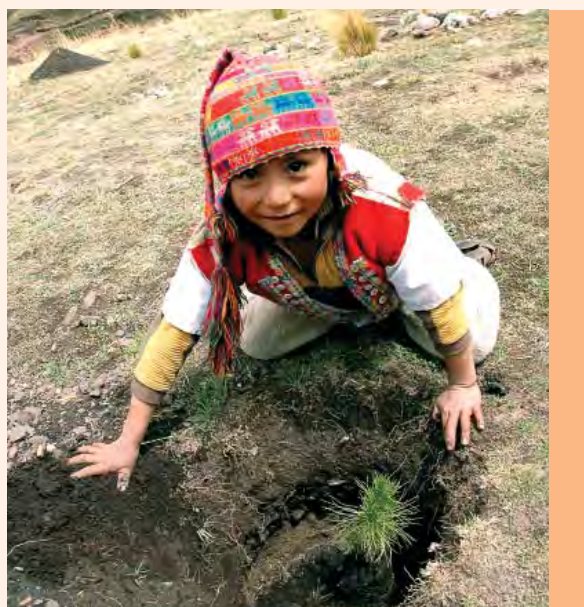
La *protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, que pasa por reconocerlos como *sujetos de derechos*, constituye el gran desafío que trajo la CDN, y que el país asumió, en especial el Estado, al suscribirla en junio de 1990 y al ratificarla en setiembre de ese año.

Las preguntas que han guiado este estudio tienen que ver con las respuestas que se han dado a ese desafío, las mejoras logradas en las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes, las brechas que aún existen para garantizar esos derechos y las rutas para cerrarlas. Ello dentro del reconocimiento que la CDN y su implementación implican un cambio paradigmático y que cambios de este tipo, quiérase o no, generan un campo de conflictos entre las fuerzas del cambio y las que se resisten a él.

### I.1. El balance del marco normativo

En materia normativa, si bien el reconocimiento de algunos derechos de las niñas, niños y adolescentes son anteriores a la suscripción de la CDN, no es menos cierto que con la firma de la Convención se abre en el país un proceso progresivo de desarrollo y mejora del marco legal para adecuarlo al nuevo ordenamiento internacional.

La revisión realizada permite señalar que en los últimos 12 años, además de las normas, se han definido políticas de Estado, se han establecido acuerdos políticos y administrativos entre el Estado y la sociedad civil, así como con los partidos políticos. Con base en ellos se han modificado las formas de organización, planificación, asignación de recursos y de acción del



Estado para responder a los derechos y necesidades de la niñez y la adolescencia y se han producido cambios en las políticas públicas y en otras herramientas de gestión, para responder a estos mandatos.

Este desarrollo del ordenamiento legal nacional ha ido acompañado por normas regionales y locales y por acuerdos políticos que han establecido, de diversas formas, la prioridad por la niñez y adolescencia; los planes regionales, los Acuerdos de Gobernabilidad y otras herramientas lo evidencian.

### I.2. Estancamiento y temas de debate

Sin embargo, algunas normas adoptadas más recientemente se han ido alejando de este proceso. Este distanciamiento se ha hecho más evidente en el debate dado en el Congreso sobre las modificaciones al CNA y en el



Dictamen aprobado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Si el Pleno del Congreso ratificara este Dictamen, se retrocederían 24 años en materia de derechos de niñez y adolescencia en el país.

Entre los temas que están en debate y que, según como se resuelvan, podrían implicar un retroceso, destacan:

- **El derecho de participación** y opinión de las niñas, niños y adolescentes sin mediación de sus padres o tutores. Este se sustenta en el reconocimiento efectivo y no solo formal de su condición de persona humana y sujeto de derecho. La protección de este derecho es fundamental, lo contrario implica retrotraerse a considerar a las niñas, niños y adolescentes como objetos de tutela.
- **Que se mantengan** o se cierren instancias de consulta para su participación en la definición de políticas públicas; que se amplíen o limiten los espacios de participación en procesos como el presupuesto participativo y otros.
- **El derecho a la información** y educación sexual sin permiso de los padres, y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.
- **La prohibición de recurrir al castigo** físico y humillante bajo cualquier circunstancia.
- **El planteamiento de algunos sectores** para que se reduzca la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años y otras medidas de corte punitivo para jóvenes infractores a la ley penal. Este tipo de planteamiento ha tenido gran acogida mediática aunque, a saber de los expertos, tiene poca eficacia para garantizarles un desarrollo adecuado y evitar su reincidencia. Ante estos planteamientos, hay iniciativas que destacan la condición de víctimas de las niñas, niños o adolescentes cuando son inducidos o reclutados por adultos para actividades delictivas como terrorismo, narcotráfico, o crimen organizado, así como otras que plantean reforzar el enfoque de justicia restaurativa.

Con respecto a estos debates, es necesario estar vigilantes y hacer las acciones de incidencia necesarias para evitar que se retroceda en lo avanzado.

## 2. Las brechas aún por cerrar

...Los problemas, las resistencias  
y los desafíos son viejos...

### 2.1. Las brechas en la protección de derechos

En términos de la protección de los derechos que asisten a cada niña, niño y adolescente, las cifras dan cuenta de muertes tempranas, de la pérdida irrecuperable de capacidades en los años iniciales de vida, o del insuficiente desarrollo de las mismas a lo largo de los primeros años de vida y hasta el fin de la adolescencia. A ello se suman las situaciones de privación en las que un amplio sector de niñas, niños y adolescentes desarrolla sus vidas, sumidas en la pobreza (monetaria o por necesidades básicas insatisfechas). Problemas todos ellos que, además de impactar en el presente de niñas, niños y adolescentes, tienen consecuencias en sus vidas adultas, ya sea en salud, empleabilidad, ingresos, y que, lejos de terminar, dan paso a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En materia del derecho a la protección contra la violencia directa —explotación, maltrato, abandono y riesgos por negligencia, entre otros—, las cifras disponibles, aunque parciales y disgregadas, no logran ocultar las formas de

discriminación y la realidad de violencia que sufren por ser niñas, niños o adolescentes, y a la que están expuestos, más aún si tienen alguna discapacidad, si pertenecen a una comunidad originaria o afrodescendiente.

Otras brechas a cerrar son las relacionadas con la atención y restitución de derechos a las niñas, niños y adolescentes que han sido víctimas de violencia, abandono o están en situaciones de orfandad, así como a las y los que han sido infractores.

Estas brechas hablan entre líneas de una cultura de violencia que entrama las relaciones interpersonales y las relaciones sociales en términos de relaciones de fuerza (relaciones asimétricas, de dominio y de subordinación); cultura que, a la par que busca esconder a los «ojos y oídos» de la sociedad las prácticas de violencia, las proclama como válidas, deseables, y las reproduce cotidianamente porque «el que puede, ¡puedel!», porque «letra con sangre entra», porque «más te quiero, más te pego», porque «estamos para gobernar y para mandar», «porque soy tu papá» o «soy tu mamá». Cuando, desde una perspectiva ética y jurídica, los otros —en este caso las niñas, niños y adolescentes— no solo tienen derechos, si no que son sujetos de derecho. Y los derechos de los padres o tutores terminan donde comienzan los derechos de las niñas niños o adolescentes.





Las cifras y los testimonios recogidos muestran que esta violencia cultural se aprende, se reproduce y se legitima en el hogar, en las comunidades y en la escuela; en las relaciones con padres y madres, entre hermanos, con otras niñas, niños y adolescentes; en la forma que adopte la relación con los operadores de los servicios públicos, sea docente, personal de salud o policía.

Es importante subrayar que los casos regionales, en sus diferencias, nos muestran cómo opera y cómo se reproduce la violencia estructural. En sus similitudes, nos hablan de la violencia cultural que legitima tanto la violencia directa como la violencia estructural; en estricto, la cultura de violencia contra la niñez y adolescencia es transcultural, en el sentido que es compartida por hombres y mujeres del campo y de la ciudad, de diferentes estratos socioeconómicos, orígenes étnicos, raciales o lengua materna.

## 2.2. Las niñas y niños en el mundo del trabajo... y la explotación económica

A pesar del crecimiento económico registrado en los últimos años, los datos disponibles siguen hablando de una importante presencia de adolescentes (hombres y mujeres) y de niñas, niños (aun desde muy pequeños) en el mundo del trabajo. Dicha participación tiene una larga historia y aún es tema en debate.

La realidad es que el Estado hasta hoy no brinda los servicios que, de conformidad con lo establecido en el CNA de 1992, debería prestar a las y los adolescentes de 14 a 17 años de edad que trabajan, lo que, de acuerdo a la legislación vigente, les está permitido bajo ciertas condiciones. Mientras tanto, de otro lado, las estadísticas oficiales excluyen la medición del tra-

bajo de la población menor de 14 años, que se sabe que existe, por ser «ilegal».

La identificación y reporte de casos de «trabajo infantil» se tornan más difíciles cuando la actividad se «sumerge» en la informalidad (como sucede en la industria del calzado o en actividades como la agricultura tradicional), se realiza en el seno de la unidad familiar o dentro de relaciones de compadrazgo o servidumbre. En estos casos es vista como parte del proceso de socialización de la niña o el niño, o es considerada «indispensable» para el sostenimiento familiar, así no lo sea.

Existen también prácticas delictivas de explotación de niñas, niños y adolescentes bajo la forma de prostitución, pornografía, así como su involucramiento—cuando no reclutamiento— en robo, crimen organizado, narcotráfico, terrorismo. Un tema adicional son los casos de trata, que, como forma delictiva, va asociada en no pocos casos a los otros delitos antes mencionados. Las dimensiones de estos fenómenos y las variaciones de los mismos en el tiempo y entre las regiones, son difíciles de estimar, aunque algunas de ellas parecen estar en expansión (pornografía en Internet, incriminación).

## 2.3. Los avances en acortar las brechas

Si bien se ha hecho un somero recuento de las brechas y deudas que el Estado y la sociedad tienen con la niñez y la adolescencia, ello no es óbice para reconocer los avances que se han dado en estos últimos años en cerrar las brechas preexistentes.

La información recogida muestra que se han dado avances importantes, en especial desde mediados de la década pasada, cuando el Estado establece un conjunto



de actividades prioritarias a favor de la niñez y la adolescencia y se cambian las estrategias de acción para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Destacan en estos campos los logros alcanzados en: el incremento de la documentación de niñas, niños y adolescentes; la reducción de las tasas de mortalidad infantil y neonatal, desnutrición crónica y anemia; mejoras en el

acceso a la educación inicial, en el acceso o permanencia en educación secundaria y la paridad entre sexos en la educación básica (en el Perú incluye hasta la educación secundaria). Cabe mencionar también que en estos como en otros indicadores de calidad de vida, a pesar de las mejoras, siguen existiendo brechas por cerrar; inequidades regionales, derechos violados a restituir.

Los mayores desarrollos se han dado en la implementación de programas y medidas que están en el Subsistema que brinda los servicios de protección social. En materia de protección contra la violencia directa y de restitución de derechos de las víctimas, aún es poco lo avanzado y hay un largo camino a recorrer. En alguna medida, este menor nivel de desarrollo de políticas y herramientas de gestión en esta área, da cuenta de una tolerancia con la violencia hacia la niñez y la adolescencia, lo cual habla de la vigencia de una cultura de violencia en todos los segmentos de la sociedad.

Estos importantes avances, que han motivado el reconocimiento internacional a la experiencia del país, se han realizado gracias a políticas de Estado que han sido concertadas en la MCLCP, en el Foro del Acuerdo Nacional y en los Acuerdos Regionales de Gobernabilidad firmados en todas las regiones.

### 3. El SNAINA: expectativas y problemas para su funcionamiento

#### 3.1. El Ente Rector

La percepción de los actores es que hay un vacío en el ejercicio de un liderazgo en el Sistema en su conjunto, y que el MIMP, en su rol de Rectoría nacional, está «distante y con poca capacidad de articulación». Una percepción equivalente se tiene en el nivel regional y local respecto a las tareas equivalentes a la rectoría en niñez y adolescencia que corresponde a cada nivel de gobierno.

Para valorar adecuadamente los problemas de Rectoría del Sistema, en el marco de una institucionalidad democrática y descentralizada del Estado, se deben tener en cuenta las diferentes características de los Subsistemas y las atribuciones que tienen los diferentes Poderes del Estado y niveles de gobierno involucrados.

En el caso del Subsistema de Protección contra la Violencia, el actor determinante es el Poder Judicial, y el Ministerio Público es el titular de la acción penal. En este caso, y por un principio de separación de poderes, los

órganos del Poder Ejecutivo —en este caso el MIMP—, concurren pero no pueden imponerse sobre el Poder Judicial ni el Ministerio Público. Lo que se observa a partir de las voces y testimonios es que la Fiscalía tiene un «liderazgo» que se explica por el rol que esta institución tiene por ser el «titular de la acción penal».

En el caso del Subsistema de Protección Social, en el que concurren los diversos sectores del Poder Ejecutivo que prestan servicios para garantizar los derechos en salud, educación, nutrición, estos mismos sectores tienen a su cargo una rectoría sectorial. Esto plantea un potencial conflicto de competencias entre el MIMP y los demás ministerios. La percepción de los entrevistados es que los sectores, en especial Educación y Salud, tienen una cultura «sectorialista», que «hay mucho celo institucional» y por tanto «no hay una institución que lidere y articule las acciones» del Subsistema.

El problema se repite y se multiplica en la relación entre niveles de gobierno. Como en el caso anterior, la

rectoría que se espera del MIMP (cuando no, deseada) está asociada a la posibilidad de que imponga su punto de vista antes que a la tarea de coordinar y facilitar; que es más bien lo que le corresponde hacer en el marco de una arquitectura institucional de un Estado democrático, basado en la separación de poderes y con diversos niveles de gobierno, como establece la Constitución vigente. En este sentido, adicional al problema de rectoría señalado, se tiene una excesiva expectativa, que se agrava por los problemas que afectan la operación del sistema asociados a los recursos humanos, la infraestructura, la gestión, el presupuesto y los mecanismos de coordinación con que se cuenta.

### 3.2. Aspectos críticos respecto a los recursos humanos

Una característica central de los servicios de protección social así como los de protección contra la violencia, es la importancia del factor humano en su organización y operación. Se trata, antes que nada, de «personas tratando con personas»; de personas que deben brindar servicios especializados y que deben tener una sensibilidad especial para que el vínculo interpersonal que establezcan con las niñas, niños, adolescentes y sus familiares, haga que el servicio sea eficaz y de calidad.

Un primer aspecto a señalar es que, en general, tanto en la dinámica de la vida cotidiana como en los servicios orientados a la niñez y la adolescencia, como ya hemos señalado, predomina una «visión tutelar» muy enraizada en los valores y en las relaciones sociales. Expresión de ello son las múltiples voces recogidas que señalan que las niñas, niños y adolescentes son invisibilizados y se les subordina a la presencia de un adulto.

Un segundo aspecto es el que habla de la idoneidad de las personas que los atienden y les brindan servicios. Las expresiones de los entrevistados señalan que uno de los principales problemas que afectan su calidad, está relacionado a que las personas no tienen necesariamente una adecuada formación y capacitación; se destaca también la necesidad que estén personalmente motivadas e involucradas en la tarea. Las voces recogidas dan cuenta que aún hay mucho que hacer en este plano (anexo 4 y 5).

Entre las estrategias señaladas para mejorar sus capacidades, están: garantizar que el enfoque de derechos para con las niñas, niños y adolescentes no solo se dé a través de capacitaciones; este también debe estar en los planes de estudio en los institutos y universidades que forman a los técnicos y profesionales que van a brindar estos servicios: profesores, personal de salud, abogados, jueces, policías.

Asimismo, para todas las personas que acompañan el proceso de crecimiento y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, se sugiere diseñar estrategias de sensibilización y capacitación para que valoren el «buen trato» (escuelas de padres, talleres con docentes y auxiliares, etc.); seguir trabajando en programas de formación para diferentes segmentos de la población, que refuercen el conocimiento respecto al buen trato y que los capaciten en saber cómo identificar casos de abuso y violencia, cómo acompañarlos, saber qué hacer y a quién recurrir.

Otra dimensión es la que se refiere a cómo se estructuran los servicios. Los problemas detectados hablan de una inadecuada definición de las plazas, la falta de especialistas (psicólogos, psicoterapeutas, especialmente en las DEMUNA), la alta rotación (que diluye los esfuerzos de capacitación), la falta de personal profesional en zonas rurales. Aunado a ello, se ha señalado la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones, la falta de estrategias institucionales para motivar a quienes están abocados a esta tarea, así como la ausencia de soporte psicológico y emocional para quienes atienden los casos críticos.

Se sugirió que, así como en algunas instituciones se dan incentivos para el personal que asume algunas áreas sensibles (como, por ejemplo, en unidades antidrogas o antiterroristas), deberían haber incentivos para trabajar con niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o afectados por la violencia. Y encontrar así formas que permitan cambiar la práctica que lleva a que estos puestos sean los menos «apetecibles» del servicio público.

### 3.3. Aspectos críticos asociados a la infraestructura y equipamiento

Se ha coincidido en señalar que los servicios cuentan simultáneamente con diversas deficiencias: ya sea que no haya, que falte o no exista infraestructura adecuada para algunos servicios o para la atención a determinados grupos etarios (adolescentes, niñas o niños violentados). Problemas como que la infraestructura no está acorde con las características climatológicas del entorno (soportar heladas, fuertes vientos, lluvias) o un inadecuado funcionamiento de servicios básicos (agua, luz, servicios higiénicos, comunicaciones) también fueron señalados.

Muchas veces estos problemas se sortean gracias a la iniciativa y creatividad de los propios funcionarios y de la comunidad.

Hacerles frente implica trabajar para que se les asigne mayor presupuesto a estos rubros e inculcar en la gestión pública y en la ciudadanía la importancia del gasto en mantenimiento y no solo en la construcción de nuevas obras.

### 3.4. Aspectos críticos asociados a la planificación y gestión

Como se ha señalado líneas arriba, se coincide en señalar la falta de una mirada de derechos en la conducción de las instituciones públicas, así como la falta de capacidades para identificar las actividades y servicios prioritarios para garantizarlos. A ello se aúna la idea generalizada de que una buena gestión es aquella que hace obras (de infraestructura) y no la que brinda servicios públicos de calidad.

Se requiere, por tanto, un estilo de gestión que dé prioridad a los temas de niñez y adolescencia; que los responsables estén adecuadamente capacitados para tareas de gerencia operativa y estratégica; que la planificación considere el corto, mediano y largo plazo y que garantice su implementación y seguimiento.

Es de suma importancia generar la información que permita dar cuenta del logro de las metas trazadas, lo que se hace, dónde y con qué recursos. Esto supone contar con sistemas de información confiable y actualizada al alcance de la ciudadanía.

Un caso especialmente crítico lo presentan las DEMUNA que, a pesar de ser reconocidas legalmente no siempre están en el organigrama de la municipalidad y, por tanto, tampoco en la programación del presupuesto.

Adicionalmente, hay que señalar la falta de coordinación interinstitucional, especialmente en Educación y Salud, para la elaboración de planes y presupuestos y la ejecución de acciones conjuntas.

### 3.5. Aspectos críticos asociados al presupuesto

Los entrevistados coinciden en señalar que hay una asignación presupuestal insuficiente que no permite el desarrollo de los planes y sus respectivos programas y proyectos orientados a las niñas, niños y adolescentes. Estos testimonios son un buen punto de partida para un debate más integral sobre el tema.

La revisión de los montos asignados a los presupuestos a favor de la niñez y adolescencia muestra que han crecido a lo largo de estos años, —conforme se pusieron en marcha las reformas en torno a las actividades prioritarias a favor de la niñez y adolescencia y los programas presupuestales— y existe información precisa para hacer un seguimiento al gasto por producto y actividades.

Parte de las razones que podrían explicar estas opiniones es que los recursos no se han distribuido de manera equitativa para cerrar las brechas ni de manera equilibrada entre las diferentes actividades que se requieren para garantizar los derechos. Otra razón puede estar



asociada a un problema señalado que afecta a todas las instituciones públicas, asociado al volumen y flujo de recursos del que disponen las instituciones para el desarrollo de sus actividades, los cuales dependen del MEF. En general, el manejo de caja del MEF se da sin tener en cuenta los servicios que se deben prestar y los recursos que se requieren para brindarlos adecuadamente. Esto termina impactando negativamente en la capacidad de atención a la población.

En otros casos, el problema lo genera la propia institución al dirigir los recursos destinados a la niñez y adolescencia a otras actividades.

Tampoco se han dado los cambios administrativos que agilicen la ejecución del gasto, sea a nivel de actividades o de proyectos de inversión, por lo que los servicios no terminan de mostrar las mejoras esperadas o de sostener el ritmo de mejoras.

En línea con lo señalado previamente, los mayores incrementos de recursos y mejoras de gestión se observan en los programas vinculados a los servicios universales, el caso contrario es el de los presupuestos enfocados en los problemas de violencia directa, donde la asignación de fondos aun es baja y hay más retraso en la ampliación de recursos presupuestales y en el manejo de los mismos para el logro de resultados.

### 3.6. Mecanismos de coordinación y articulación de intervenciones

Las y los entrevistados reconocen que hay diversos mecanismos e instancias que buscan promover la coordinación interinstitucional, ya sea de manera formal o informal, destacando los mecanismos vinculados a la formulación, seguimiento y revisión de los Planes de



Acción por la Infancia y diferentes planes sectoriales, los procesos de presupuesto participativo y otros promovidos por la MCLCP u otros actores.

En relación con las coordinaciones al interior del sector público, en general, existe la percepción de que los sectores trabajan de forma desarticulada, y entre el sector Educación y sector Salud, como ya se ha señalado, falta que se diseñen estrategias conjuntas de protección.

Se señalaron también problemas para «contextualizar» localmente las políticas nacionales y también el presupuesto, porque los actores regionales o locales aplican la lógica de la capital en sus jurisdicciones o porque hay voluntades políticas diferentes o contrapuestas entre los niveles de gobierno.

Con respecto a la articulación Estado, comunidad, sociedad civil, si bien el ordenamiento legal vigente es «participación», por un lado, la práctica institucional es de corte restrictivo, ya que tiende a limitar la participación, mientras, por el otro lado, la propia sociedad civil no siempre usa los espacios en los que tiene derecho a estar. Asimismo, se mencionó la existencia de «recelos y desconfianzas» recíprocas, entre el Estado y la sociedad civil.

Diversas entidades públicas, organizaciones sociales y organismos de cooperación internacional han venido impulsando políticas de protección de la niñez y adolescencia y la conformación de redes; una de las dificultades es que estas redes no están institucionalizadas y dependen en gran medida de la iniciativa de una ONG o de alguna personalidad.

## 4. Los procesos de incidencia; los espacios de participación de niñas, niños y adolescentes

...las herramientas son nuevas...

### 4.1. Los procesos de articulación e incidencia

La situación de los derechos no es estática. Por un lado, se da cuenta que existe una alta resistencia al cambio, se constata que la violencia estructural, cultural y directa forman una triada que se apuntala a sí misma y que tienden a reproducirse y legitimarse. Por otro, se muestra que en estos años del nuevo milenio, la sociedad peruana —Estado y sociedad, hombres y mujeres de todas las edades—, ha logrado generar cambios importantes, medibles, aunque no definitivos.

Lograr los cambios ha implicado afirmar el enfoque de derechos y de desarrollo humano integral e impulsar la articulación de actores sociales, políticos y estatales en torno a estos enfoques y a afirmar una apuesta democratizadora del Estado y de la sociedad; proceso que, como se ha señalado, no ha sido lineal, ha estado sujeto a presiones y ha tenido y tiene avances y retrocesos.

El proceso ha incluido: i) la construcción de consensos activos a través de diversas movilizaciones ciudadanas; ii) la concertación de acuerdos en materia de políticas públicas nacionales, regionales y locales, así como integrales y sectoriales; iii) el desarrollo de herramientas de gestión y de información para darles soporte (iniciativas legislativas, administrativas y presupuestales); iv) la participación activa de niñas, niños y adolescentes a lo

largo del proceso; v) el desarrollo de capacidades en los diversos sectores involucrados.

El estudio muestra que un elemento clave a lo largo del proceso es la sinergia entre las intervenciones de los actores sociales y estatales. Esto incluye, por cierto, la cooperación entre sectores y niveles de gobierno al interior del Estado, así como la formación de alianzas amplias entre actores de la sociedad civil, y el desarrollo de mecanismos de coordinación y cooperación entre estos diversos campos de actores. Cuando estos elementos se han dado, el proceso ha avanzado mejorando las condiciones de vida y de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

La promoción de acuerdos sociopolíticos por los derechos de las niñas, niños y adolescentes, vinculados en no pocos casos a otras propuestas de desarrollo de escalas locales, regionales e incluso de nivel nacional, ha sido importante tanto en la construcción de los consensos políticos como en la generación de corrientes de opinión para la protección integral de sus derechos.

### 4.2. Las niñas, niños y adolescentes como actores del cambio: retos y desafíos para su participación

Mientras que las voces de las niñas, niños y adolescentes hablan de la necesidad de conocer sus derechos, de organizarse y de «empoderarse», las voces adultas recogidas en los espacios de toma de decisiones



y en los informes regionales muestran la renuencia de los adultos a visibilizar y reconocer el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser escuchados. Este es un elemento central que frena el cambio profundo que la CDN demanda a los países firmantes.

Como lo evidencia el debate sobre el CNA, siguen habiendo sectores que creen que esta participación no debe darse o que, para darse, requiere de la «anuencia de los padres y apoderados», cuestionando un punto sustantivo del enfoque de la CDN.

Esta mentalidad, que las organizaciones de niñas, niños y adolescentes califican como «adultista», está presente y se reproduce en la práctica social del Estado, particularmente entre los operadores de servicios. La forma como están organizados los servicios no busca ni necesariamente promueve que la niña, niño o adolescente opine. Esta actitud, lamentablemente, no tiene en cuenta el rol que estos actores cercanos tienen en los casos más dramáticos de violencia contra niñas, niños y adolescentes.

Respecto de los espacios de organización y participación de niñas, niños y adolescentes, es importante hacer notar que cuando se habla de organización y

participación de niñas, niños y adolescentes en instancias públicas, hay diferentes maneras de enfocarla: pueden ser entendidas como espacios o actividades «adscritas» o «promovidas» por las organizaciones de adultos en función muchas veces de sus propias lógicas institucionales, y también pueden asumirse como espacios que surgen de las propias dinámicas de las niñas, niños y adolescentes y que dan espacio para que estos se desarrollen con naturalidad.

Esta distinción entre «organización propia» y grupo «adscrito» es importante porque no siempre existe claridad entre los operadores de los servicios de protección respecto de lo que significa «participación» de niños, niñas y adolescentes.

Un tipo de experiencia a seguir es el de los municipios escolares, que en muchos casos las niñas, niños y adolescentes reconocen y asumen como propio, y lo manejan como un «centro de estudiantes», aun cuando, de otro lado, hay sectores de las autoridades educativas que tienden a cooptarlos y quitarles el ángulo afirmativo, propio y autónomo de sus integrantes porque lo ven como amenaza.

## 5. La agenda pública a favor de las niñas, niños y adolescentes

...Vale la pena intentarlo.

Emilio García Méndez | Presidente Fundación Sur-Argentina.  
Buenos Aires, febrero de 2006.  
(García Méndez 2006: iv)

Como se ha señalado de manera reiterada en este trabajo, la **protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes** es un desafío de largo plazo y plenamente vigente. Alcanzarla implica transformar las estructuras de violencia que existen en los planos individual, interpersonal, comunal y societal, afirmando el enfoque de derechos y reconociendo que cada niña, niño y adolescente es sujeto de derechos, y construir igualdad de oportunidades para todos y cada una y uno de ellos, nazca donde nazca, viva donde viva. Se trata de enfrentar todas las formas de violencia que aquejan sus vidas y las de todas las personas, sea directa, estructural y/o cultural.

Desde la perspectiva institucional de los sistemas de protección, se ha señalado que existe un divorcio entre derechos y gestión, entre los enunciados del

planeamiento (lógica territorial) y la ejecución del gasto público (lógica sectorial). Como tarea pendiente se impone, en un sentido más amplio, el diseño de instrumentos de planeamiento y gestión que incorporen la dimensión estratégica y una perspectiva de derechos en la formulación y orientación del gasto público vinculado a la población en su territorio.

De forma más específica, se identifica la necesidad de una intervención que «alínee», bajo estos enfoques, los sistemas de formulación, asignación y ejecución presupuestal del gasto público con los sistemas administrativos; que de ellos se deriven instrumentos, tales como indicadores de desarrollo humano incorporados a la asignación presupuestal, transparencia y rendición de cuentas. Que se vinculen con el Presupuesto por Resultados (PpR), teniendo en cuenta intervenciones multiactor y multinivel.

Adicionalmente, los sistemas de gestión pública tendrían que evitar los conflictos de competencias por nivel gubernamental (evitar la duplicación de funciones) e inter-institucional, al interior del sector público en general.



En relación con lo dicho, se hace necesario consensuar esas metas por la niñez y adolescencia dentro de los planes a favor de ellas y ellos y del gasto público, de acuerdo a indicadores de derechos y de desarrollo humano. Esto constituye de por sí un reto pues propone una mirada que desafía la rutina y el «saber» inercial del operador y del gerente y también resulta un desafío para la sociedad civil. Un ejemplo de avances en este sentido está dado por los Presupuestos por la Infancia.

Vinculado con lo anterior y tomando en cuenta las experiencias de diálogo, concertación e incidencia política en diferentes ámbitos geográficos, se tiene el reto de consensuar las metas por resultados desde una «ruta» de planeamiento estratégico, que involucre un amplio espectro de compromisos interinstitucionales entre el Estado y la sociedad civil. Este tipo de consensos requiere de liderazgos y compromisos políticos claros, tanto en el sector público como en las organizaciones ciudadanas, y la promoción de una cultura política de respeto por los compromisos adquiridos ante la ciudadanía.

Respecto al SNAINA, se precisa reforzar el Ente Rector y la función de rectoría en el ámbito nacional, así como a nivel regional y local. Esta función debe realizarse ejerciendo un liderazgo estratégico —entendido como apoyo, coordinación y facilitación de acciones conjuntas—, que articule las políticas públicas orientadas a la niñez y la adolescencia y su implementación, que armonice e integre los sistemas de información, registro y monitoreo, y de alertas para atender las situaciones más apremiantes de la niñez y la adolescencia que requieran una respuesta urgente por parte del Estado.

Con respecto al PNAIA 2012-2021, al que hemos denominado «plan de nueva generación» —en el sentido que, en su diseño, se ha buscado vincular las metas del Plan con las herramientas presupuestales (programas presupuestales) y de gestión para lograrlas— (Arnillas 2012), se requiere completar esta «caja de herramientas». Asimismo, como ya se ha señalado previamente, urge desarrollar programas orientados a la protección contra la violencia directa, tanto en las tareas de prevención como en las asociadas a la restitución de derechos a las víctimas de dicha violencia.

Lograr los objetivos y las metas que se proponen en este Plan y avanzar de manera sostenible en la perspectiva de la protección integral, es una tarea que supera lo que el Poder Ejecutivo e incluso todo el sector público puede hacer por sí solo. Tres consideraciones adicionales refuerzan esta necesidad de trabajo conjunto con la sociedad civil en sus diversos estamentos:

- La información disponible para el 2012 respecto a la situación de las niñas, niños y adolescentes en algunos indicadores emblemáticos muestra estancamientos, cuando no retrocesos, lo que hace previsible tanto la necesidad de una revisión de lo que se ha venido realizando así como sumar fuerzas para dar un nuevo impulso al proceso.
- Se avecina un período de incertidumbre respecto de las políticas públicas, dado el contexto electoral que tendrá el país entre los años 2014 y 2016 y el recambio de autoridades en todos los niveles de gobierno, municipales, regionales y nacionales. Por lo tanto, será necesario evitar

la tentación de desandar lo avanzado, y aprovechar (si la oportunidad lo permite) para dar un nuevo impulso al proceso.

- El contexto internacional también plantea niveles de incertidumbre por las posibles implicancias que este pueda tener en materias económica y fiscal.

El futuro dependerá de que:

- Las políticas públicas y la organización estatal en materia de niñez y adolescencia sigan ajustándose a las orientaciones de la CDN, a fin de responder a las exigencias legales que derivan de los compromisos asumidos a nivel internacional y de la legislación vigente. En ese marco, el país registra en la última década una ampliación de la oferta de recursos y de servicios públicos para responder a las obligaciones a su cargo.
- Los diversos actores sociales y estatales sigan jugando el rol proactivo que han cumplido hasta la fecha para mejorar el marco normativo, promover la ampliación de recursos públicos para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes y dar un seguimiento al uso que se hace de los mismos.
- Se afirme el compromiso para dar prioridad a la niñez y adolescencia en las políticas y en los presupuestos públicos, que los operadores estatales, de los diversos niveles de gobierno reconozcan que hay problemas de calidad en la gestión de los servicios y que hay que trabajar para superarlos. Esto debe llevar a que se desarrollen y mejoren las herramientas de gestión pública a favor de la infancia, como las actividades prioritarias y el presupuesto por resultados, entre otros.
- Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de niñas, niños y adolescentes que han sido actores importantes para promover el cambio de las políticas públicas sigan contando con el respaldo de sectores de la tecnocracia estatal y los partidos políticos para el desarrollo e implementación de sus propuestas; así como se sigan manteniendo espacios de acción en la MCLCP y en el Acuerdo Nacional.
- Que las acciones de la sociedad civil y de las propias organizaciones de niñas, niños y adolescentes permitan seguir visibilizando su situación en el país y las debilidades del Estado para garantizarles sus derechos, así como desarrollen campañas que reconozcan y visibilicen los avances y éxitos que tengan las dependencias públicas en las mejoras de los servicios, sean estas en la eficacia, eficiencia, calidez y apertura para la participación de niñas, niños y adolescentes.

Alcanzar las metas propuestas en el PNAIA 2012-2021 supone mantener y ampliar la unidad alcanzada por las organizaciones, movimientos y dependencias públicas locales, regionales y nacionales, que han venido cooperando entre sí para hacer viable el logro de las mismas. Las bases de la unidad son: la CDN, el propio PNAIA 2012-2021, la Agenda por la Infancia y los Acuerdos de Gobernabilidad con las metas concertadas por los gobiernos subnacionales para el periodo de gobierno 2011-2014.

Hacia adelante es importante:

1. La preparación de nuevas metas para el periodo 2015-2018, sobre la base de un amplio consenso, y el trabajo conjunto para luego darlas a conocer. Un compromiso a impulsar es la formulación de los planes regionales y locales alineados con el PNAIA 2012-2021 y la metodología de presupuesto por resultados con enfoque de derechos.
2. Enfrentar la violencia directa que afecta a la niñez y la adolescencia en la casa, en la escuela, en la comunidad, asignando recursos mediante la metodología de programación presupuestal estratégica, multiactor y multinivel, y dando especial atención a las acciones de prevención contra esta práctica tan difundida en el país. Se trata de construir y generalizar una contracultura de paz frente a la cultura de violencia. Una contracultura basada en reconocimiento de derechos y en la práctica del buen trato, con una actitud proactiva y vigilante. A ello, se debe sumar el reconocimiento de buenas prácticas institucionales y personales que contribuyan al ejercicio y garantía de derechos, así como incentivar el reconocimiento social y estatal a quienes actúan dentro de estos parámetros.
3. Sostener y ampliar el esfuerzo para cerrar las brechas en los servicios universales a la identidad, a la salud de calidad, a una buena nutrición y la educación, a servicios básicos, espacios públicos seguros, entre otros. El desarrollo de estas actividades en el marco de un discurso proactivo y de derechos contribuye a afirmar una cultura de buen trato y de prevención de la violencia directa.
4. Conjuntamente con ello, afirmar y desarrollar un movimiento que convoque a la ciudadanía activa, a sectores del Estado y a las propias niñas, niños y adolescentes para involucrarlos en el proceso y seguir promoviendo el cambio de la situación actual.

# Acrónimos

<b>ADAPT</b>	Herramienta de Análisis, Diseño y Planeamiento para la Protección de la Niñez	<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>APAFA</b>	Asociación de Padres de Familia	<b>MIDIS</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>CCONNA</b>	Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes	<b>MIMP</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
<b>CDN</b>	Convención sobre los Derechos del Niño	<b>MINAG</b>	Ministerio de Agricultura y Riego
<b>CEM</b>	Centros de Emergencia Mujer	<b>MINEDU</b>	Ministerio de Educación
<b>CNA</b>	Código de los Niños Adolescentes	<b>MININTER</b>	Ministerio del Interior
<b>CODEH</b>	Coordinadora Departamental de ONG de Huancavelica	<b>MINJUS</b>	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
<b>CONADENNA</b>	Comisión Nacional por los Derechos de las Niñas Niños y Adolescentes	<b>MINSAL</b>	Ministerio de Salud
<b>CPETI</b>	Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil	<b>MTPE</b>	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
<b>CRED</b>	Control del Crecimiento y Desarrollo de las niñas y niños menores de cinco años	<b>NCHS</b>	Centro Nacional para Estadísticas de Salud de Estados Unidos (por sus siglas en inglés).
<b>DEMUNA</b>	Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente	<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>DESNA</b>	Defensoría Escolar del Niño y del Adolescente	<b>OMAPED</b>	Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad
<b>DIRESA</b>	Dirección Regional de Salud	<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>DIRINCRI</b>	Dirección de Investigación Criminal de la PNP	<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>DNA</b>	Defensoría del Niño y del Adolescente	<b>PAN</b>	Programa Articulado Nutricional
<b>DNI</b>	Documento Nacional de Identidad	<b>PBI</b>	Producto Bruto Interno
<b>DRE</b>	Dirección Regional de Educación	<b>PELA</b>	Programa de Educación de Logros de Aprendizaje
<b>EBR</b>	Educación Básica Regular	<b>PIA</b>	Presupuesto Institucional de Apertura
<b>EIB</b>	Educación Intercultural Bilingüe	<b>PIET</b>	Programas Integrales de Estimulación Temprana
<b>ENAH0</b>	Encuesta Nacional de Hogares	<b>PIETBAF</b>	Programas Integrales de Estimulación Temprana con Base en la Familia
<b>ENDES</b>	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar	<b>PIM</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>ENPETI</b>	Estrategia Nacional por la Erradicación del Trabajo Infantil	<b>PIN</b>	Programa Integral de Nutrición
<b>ESCALE</b>	Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación	<b>PNAIA</b>	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
<b>GL</b>	Gobierno local (provincial o distrital)	<b>PNP</b>	Policía Nacional del Perú
<b>GR</b>	Gobierno regional	<b>PPE</b>	Programas Presupuestales Estratégicos
<b>IIEE</b>	Instituciones educativas	<b>PRAIA</b>	Plan Regional de Acción por Infancia y Adolescentes
<b>INABIF</b>	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar	<b>RENAMU</b>	Registro Nacional de Municipalidades del INEI
<b>INDECI</b>	Instituto Nacional de Defensa Civil	<b>RENIEC</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática	<b>SENAJU</b>	Secretaría Nacional de Juventud
<b>IPEC</b>	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil	<b>SIAF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera
<b>MAMIS</b>	Módulos de Atención del Maltrato Infantil y del Adolescente en Salud	<b>SIS</b>	Seguro Integral de Salud
<b>MANTHOC</b>	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores, Hijos de Obreros Cristianos	<b>SMN</b>	Programa de salud Materna y Neonatal
<b>MCLCP</b>	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza	<b>SNAINA</b>	Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente
		<b>TOE</b>	Tutoría y Orientación Educativa
		<b>UGEL</b>	Unidad de Gestión Educativa Local
		<b>WV Perú</b>	World Vision Perú

## Participantes en el estudio

Siguiendo las orientaciones de la Herramienta ADAPT, el estudio consideró la participación de autoridades, funcionarios y expertos vinculados a temas de niñez y adolescencia, así como de niñas, niños y adolescentes de entre 10 y 15 años.

Teniendo de base el «Paso uno: escuchar a niñas y niños», se diseñó un taller adecuado a su edad, con dinámicas que no vulneraran su intimidad. Teniendo de base el «Paso dos: escuchar a los adultos», se diseñó una encuesta; se organizaron dos grupos focales en cada región: el Grupo Focal 1 (GF1), orientado a evaluar el funcionamiento de las instituciones que brindan servicios de protección social, y el Grupo Focal 2 (GF2), orientado a evaluar las instituciones que brindan servicios de protección contra la violencia; y se realizaron entrevistas. El cuadro N° A1.1 da cuenta de la tipología de actores considerados para la conformación de los grupos focales.

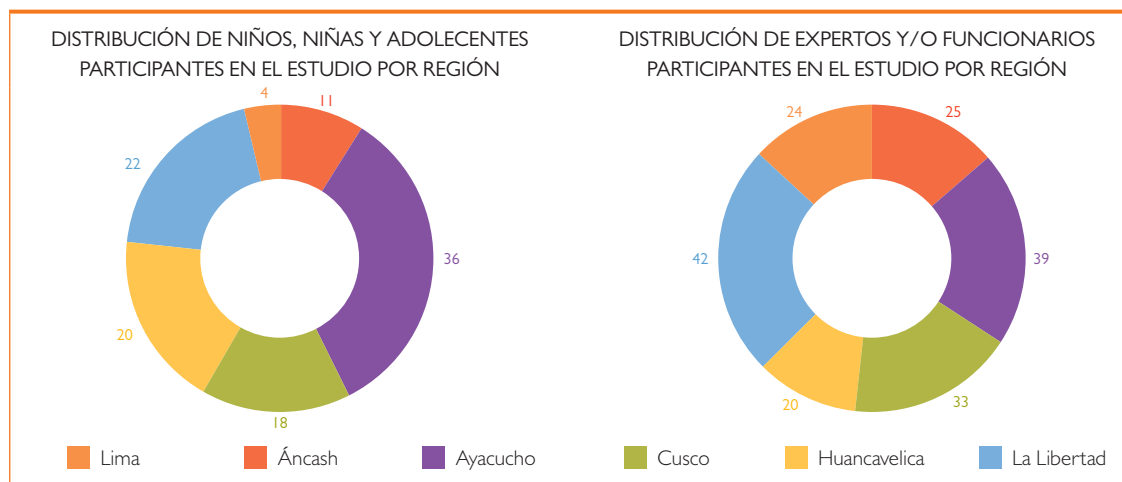
En el estudio participaron 294 personas: 111 niñas y niños y 183 adultos. El cuadro N° A1.2 presenta la distribución de los participantes por región.

Cuadro N° A1.1

Tipología de actores utilizada en el estudio							
Tipología de actores	Tipología de actores según ADAPT					Grupo Focal	
	Internacionales	Estado	Comunidad	Familia	Niño/a	GF1	GF2
	E	D	C	B	A		
1. Instituciones rectoras y operadores de servicios públicos universales, salud, educación, identificación, nutrición: MIMP; MINSA y DIRESA; MINEDU, DRE, UGEL; RENIEC; Gobiernos regionales y locales.		X				X	
2. Instituciones rectoras y operadores de servicios públicos vinculadas al trabajo: MTPE/ Direcciones regionales; oficinas de empleo; CPETI.		X					X
3. Red para atención de derechos: Defensoría del Pueblo, DEMUNA, Centros de Emergencia Mujer, DNA, DESNA.		X				X	X
4. Instituciones públicas, vinculadas a seguridad ciudadana o a la administración de Justicia, que atienden a niñas, niños y adolescentes, ya sea como víctimas (violación tipificada) o como infractores: Policía, Fiscalía, Poder Judicial, abogados de oficio, centros de rehabilitación.		X					X
5. Instituciones públicas que dan albergue y cuidado a niños: Cuna Más, beneficencias, INABIF.		X				X	X
6. Instituciones privadas que dan servicio albergue y cuidado a niños: Aldeas Infantiles SOS, Cuna Más, etc.	X		X			X	
7. Organizaciones de Niños: ANALIT, MANTHOC, Municipios escolares, canillitas, otros.			X		X	X	X
8. Instituciones privadas, nacionales e internacionales que trabajan con niños: IFEJAN, WV Perú, ONGs, UNICEF, PRISMA, KALPA, UNFPA, CONADENNA, Save the Children, Plan Internacional, Acción por los Niños, otras.	X		X			X	
9. Asociaciones de padres y madres de familia, promotores de salud y otras.			X	X			
10. Instituciones religiosas.	X		X			X	
11. Empresas privadas: Direcciones de responsabilidad social, otras.	X		X			X	



Cuadro N° A1.2



**Relación de instituciones participantes en el estudio:**

<p><b>Áncash</b></p> <p>Gerencia de Desarrollo Social-GR. MCLCP, Asociación PIBE, DIRES-Ancash (Estrategia Regional de Salud sexual y reproductiva y Etapa de Vida Adolescente - Joven). Asociación Regional Por la Educación de la Niña Ancashina-ARENA, Programa Juntos, Asociación Benéfica Prisma. Centro de Emergencia Mujer - Huaraz. DEMUNA-Municipalidad Provincial de Huaraz. FONCODES, UGEL Huaraz (TOE). CEDIF-INABIF- Huaraz. Comisaría Huaraz. Ministerio Público-UDAVIT. Defensoría del Pueblo. PDA de Ancash World Vision Perú.</p>
<p><b>Ayacucho</b></p> <p>Visión Mundial, Defensoría del Pueblo, ONG Asociación Kallpa, ONG MANTHOC (niños y adultos), Gerencia de Desarrollo Humano de la Municipalidad Provincial de Huamanga, Dirección Regional de Educación de Ayacucho (DREA), Dirección Regional de Salud (DIRESA), UNICEF, DEMUNA, CEDIF-INABIF, Ministerio Público (Fiscalía provincial), Poder Judicial (juzgado de familia), UNFPA, Comisaría de la Mujer (Policía Nacional del Perú), ARELIT, Casa Hogar Los Gorriones, consultores independientes, abogados, World Vision Perú.</p>
<p><b>Cusco</b></p> <p>Aldeas Infantiles SOS, Word Visión, Municipalidad de Cusco, Gerencia Social del Gobierno regional de Cusco, Ministerio de Trabajo, INABIF, RED Semilla Nueva, Red Champita, Ministerio Público, COMUDESS, Policía Nacional del Perú, Caritas Cusco, INABIF- Educadores de Calle, CEDIF, Gobernación Regional, CEM Cusco, DEMUNA Cusco, Flora Tristán, Defensoría del Pueblo, UNICEF, Asociación Kallpa, Dirección Regional de Educación, Dirección Regional de Salud, World Vision Perú.</p>
<p><b>Huancavelica</b></p> <p>Idea Infantil «San Francisco», Centro de Capacitación JM Arguedianos , Centro de Emergencia Mujer – CEM Huancavelica, Centro de Emergencia Mujer – CEM de Acobamba, Comisaría de la Familia de Huancavelica, DEMUNA Huancavelica, Dirección Regional del Trabajo y Promoción del Empleo, Dirección Regional de Desarrollo Social, DEMUNA de Yauli, Dirección Regional de Educación, Fiscalía Provincial de Familia, INIDES - CODEH, Municipalidad Provincial de Huancavelica , Prisma, Red de Salud de Huancavelica , RENIEC, World Vision Perú, MCLCP, Tierra de Niños.</p>
<p><b>La Libertad</b></p> <p>Gerencia Regional de Educación-La Libertad (DRELL), Gerencia Regional Salud-La Libertad (DIRESA), Gerencia Regional de Trabajo-La Libertad, Defensoría del Pueblo, Centro Emergencia Mujer (CEM), Asociación Solaris, Ministerio Público (Fiscalía de Familia), ONG CEPROMUN, Hogar San José (INABIF), Comisaría de la Familia (Policía Nacional del Perú), ONG Centro de Promoción de la Mujer del Norte, World Vision Perú, Asociación Colibrí.</p>
<p><b>Lima</b></p> <p>IPRODES, CONDDENNA, MCLCP, IFEJANT, Save the Children, Municipalidad Metropolitana de Lima, Flora Tristán, AJUCIR, ASPEM, SWISSCONTACT, Defensoría del Pueblo, MNNTSOP, REDNNA, Manuela Ramos, MIDIS, Fundación ANAR, TIPACON, Municipios Escolares, Acción por la Infancia, DINA, PCM – Secretaría de Descentralización, CARS y World Vision Perú.</p>

## Presupuestos para la niñez y adolescencia

Áncash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad: Presupuesto Institucional Modificado y Devengado, según presupuestos estratégicos para la infancia, 2012 (EN MILLONES DE SOLES)													
Programa	Total			Gobierno nacional			Gobierno regional			Gobierno local			
	PIM	Devengado	PIM/ Total (%)	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)
<b>Áncash</b>													
Programa Articulado Nutricional	123,84	96,06	20,6	77,6	35,03	26,79	76,5	35,72	33,06	92,6	53,08	36,21	68,2
Salud Materna Neonatal	47,16	36,95	7,9	78,4	5,69	5,61	98,7	33,27	29,58	88,9	8,20	1,76	21,4
PELA II Ciclo	52,63	51,66	8,8	98,1	0,37	-	-	5,101	50,91	99,8	0,74	0,74	100,0
PELA Primaria	189,19	170,23	31,5	90,0	-	-	-	165,58	162,51	98,1	23,60	7,72	32,7
PELA Secundaria	138,87	132,32	23,1	95,3	2,24	-	-	131,01	130,58	99,7	5,62	1,74	31,0
Identidad	4,06	3,74	0,7	92,1	4,06	3,74	92,1	-	-	-	-	-	-
Juntos	44,61	41,95	7,4	94,0	44,61	41,95	94,0	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>600,36</b>	<b>532,91</b>	<b>100,0</b>	<b>88,8</b>	<b>92,01</b>	<b>78,10</b>	<b>84,9</b>	<b>416,59</b>	<b>406,64</b>	<b>97,6</b>	<b>91,25</b>	<b>48,17</b>	<b>52,8</b>
%	100%				15,3%			69,4%			15,2%		
Actividades	514,53	490,80			89,77	78,10		413,56	406,62		11,20	6,08	
Gasto Corriente	85,83	42,08			2,24	0,00		3,04	0,00		80,55	42,08	
<b>Ayacucho</b>													
Programa Articulado Nutricional	145,52	103,31	71,0	20,9	27,19	20,24	74,5	60,65	52,83	87,1	57,67	30,24	52,4
Salud Materna Neonatal	66,16	54,40	82,2	9,5	8,02	7,83	97,6	49,73	41,26	83,0	8,41	5,32	63,3
PELA II Ciclo	106,21	48,90	46,0	15,2	0,00	0,00	-	40,02	36,67	91,6	66,19	12,23	18,5
PELA Primaria	173,04	153,73	88,8	24,8	6,67	5,41	-	143,18	139,20	97,2	23,20	9,11	39,3
PELA Secundaria	138,62	105,65	76,2	19,9	0,13	0,13		111,53	94,40	84,6	26,96	11,12	41,3
Identidad	3,44	2,61	75,8	0,5	3,44	2,61	75,8	-	-	-	-	-	-
Juntos	63,52	61,29	96,5	9,1	63,52	61,29	96,5	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>696,51</b>	<b>529,89</b>	<b>76,1</b>	<b>100,0</b>	<b>108,97</b>	<b>97,52</b>	<b>89,5</b>	<b>405,11</b>	<b>364,35</b>	<b>89,9</b>	<b>182,42</b>	<b>68,02</b>	<b>37,3</b>
%	100%				15,6%			58,2%			26,2%		
Actividades	475,65	444,68			105,07	93,78		364,67	348,09		5,91	2,81	
Gasto Corriente	220,85	85,17			3,90	3,74		40,44	16,21		176,52	65,22	

Programa	Total			Gobierno nacional			Gobierno regional			Gobierno local			
	PIM	Devengado	PIM/ Total (%)	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)	PIM	Devengado	Avance (%)
<b>Cusco</b>													
Programa Articulado Nutricional	281,44	135,76	48,2	30,5	35,41	28,46	80,4	41,15	37,78	91,8	204,87	69,51	33,9
Salud Materna Neonatal	91,85	77,48	84,4	10,0	16,34	12,05	73,7	51,80	45,97	88,7	23,71	19,46	82,1
PELA II Ciclo	73,50	46,47	63,2	8,0	0,04	0,00	0,0	50,80	42,81	84,3	22,66	3,66	16,1
PELA Primaria	241,75	224,37	92,8	26,2	0,11	0,00	0,0	175,47	174,66	99,5	66,16	49,71	75,1
PELA Secundaria	165,65	141,49	85,4	18,0	0,03	0,00	0,0	124,89	124,82	99,9	40,73	16,68	40,9
Identidad	985	8,09	82,1	1,1	5,22	4,76	91,1	-	-	-	4,63	3,34	-
Juntos	58,01	54,45	93,9	6,3	58,01	54,45	93,9	-	-	-	0,00	-	-
<b>Total</b>	<b>922,04</b>	<b>688,11</b>	<b>74,6</b>	<b>100,0</b>	<b>115,17</b>	<b>99,71</b>	<b>86,6</b>	<b>444,12</b>	<b>426,04</b>	<b>95,9</b>	<b>362,75</b>	<b>162,35</b>	<b>44,8</b>
%	100%				12,5%			48,2%			39,3%		
Actividades	658,21	525,74			106,04	94,79		426,50	418,82		125,67	12,12	
Gasto Corriente	263,83	162,37			9,13	4,92		17,61	7,22		237,09	150,24	
<b>Huancavelica</b>													
Programa Articulado Nutricional	129,02	98,36	76,2	25,0	24,18	18,24	75,5	69,11	58,42	84,5	35,73	21,69	60,7
Salud Materna Neonatal	32,49	28,92	89,0	6,3	10,73	10,48	97,7	18,50	16,01	86,5	3,26	2,43	74,6
PELA II Ciclo	70,14	43,52	62,0	13,6	0,00	-	-	54,90	36,49	66,5	15,24	7,03	46,1
PELA Primaria	137,50	126,27	91,8	26,6	0,00	-	-	118,34	114,74	97,0	19,16	11,53	60,2
PELA Secundaria	83,18	79,06	95,1	16,1	0,00	-	-	78,35	77,25	98,6	4,83	1,82	37,6
Identidad	3,66	2,99	81,6	0,7	3,63	2,96	81,5	0,00	0,00	-	0,03	0,03	-
Juntos	60,71	59,29	97,7	11,7	60,71	59,29	97,7	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
<b>Total</b>	<b>516,70</b>	<b>438,41</b>	<b>84,8</b>	<b>100,0</b>	<b>99,25</b>	<b>90,98</b>	<b>91,7</b>	<b>339,20</b>	<b>302,90</b>	<b>89,3</b>	<b>78,25</b>	<b>44,53</b>	<b>56,9</b>
%	100%				19,2%			65,6%			15,1%		
Actividades	333,62	313,88			91,37	83,26		238,92	228,60		3,33	2,02	
Gasto Corriente	183,08	124,52			7,88	7,71		100,28	74,31		74,92	42,51	
<b>La Libertad</b>													
Programa Articulado Nutricional	145,79	113,91	78,1	17,8	36,28	22,82	62,9	45,91	42,24	92,0	63,60	48,85	76,8
Salud Materna Neonatal	72,41	61,16	84,5	8,8	6,11	6,04	98,8	56,55	50,63	89,5	9,75	4,49	46,1
PELA II Ciclo	69,40	57,57	83,0	8,5	0,00	0,00	-	55,20	54,58	98,9	14,20	2,99	21,1
PELA Primaria	293,78	241,05	82,1	35,9	13,55	4,91	-	184,86	184,33	99,7	95,36	51,81	54,3
PELA Secundaria	161,58	158,42	98,0	19,7	0,00	0,00	-	148,06	147,70	99,8	13,52	10,71	79,2
Identidad	6,07	5,83	96,0	0,7	6,07	5,83	96,0	-	-	-	-	-	-
Juntos	70,34	58,61	83,3	8,6	70,34	58,61	83,3	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>819,38</b>	<b>696,55</b>	<b>85,0</b>	<b>100,0</b>	<b>132,36</b>	<b>98,21</b>	<b>74,2</b>	<b>490,60</b>	<b>479,49</b>	<b>97,7</b>	<b>196,42</b>	<b>118,85</b>	<b>60,5</b>
%	100%				16,2%			59,9%			24,0%		
Actividades	619,64	537,43			124,61	98,21		487,90	477,37		7,13	4,09	
Gasto Corriente	199,74	116,88			7,75	0,00		2,70	2,12		189,29	114,76	

Fuente: SIAF - Ayuda amigable, información al 31 de diciembre 2012. Elaboración propia.

## Las niñas, niños y adolescentes de las regiones

Cuadro N° A3.1

Áncash, Ayacucho, Cusco: Población menor de 18 años según grupos de edad y población total, 2007 (EN MILES DE PERSONAS)								
	Menos de 1 año	1 a 4 años	5 Fuente: INEI. Perfil Sociodemográfico	6 a 11 años	12 a 17 años	Total menores 18 años	Total de Población	% menores de 18 años / total de población
<b>Áncash</b>								
Total	19.366	84.976	20.603	136.021	139.476	400.442		37,7
Hombre	9.880	43.378	10.509	68.877	70.943	203.587	529.708	38,4
Mujer	9.486	41.598	10.094	67.144	68.533	196.855	533.751	36,9
Área urbana	11.812	49.563	11.972	78.683	84.546	236.576	682.954	34,6
Hombre	6.034	25.555	6.180	39.916	42.788	120.473	339.039	35,5
Mujer	5.778	24.008	5.792	38.767	41.758	116.103	343.915	33,8
Área rural	7.554	35.413	8.631	57.338	54.930	163.866	380.505	43,1
Hombre	3.846	17.823	4.329	28.961	28.155	83.114	190.669	43,6
Mujer	3.708	17.590	4.302	28.377	26.775	80.752	189.836	42,5
% de población rural	39,0	41,7	41,9	42,2	39,4	40,9	35,8	
Tasa de masculinidad (%)	104,2	104,3	104,1	102,6	103,5	103,4	99,2	
Urbana	104,4	106,4	106,7	103,0	102,5	103,8	98,6	
Rural	103,7	101,3	100,6	102,1	105,2	102,9	100,4	
<b>Ayacucho</b>								
Total	11.669	57.138	14.188	91.015	85.532	259.542	612.489	42,4
Hombre	5.996	29.240	7.257	46.298	43.671	132.462	304.142	43,6
Mujer	5.673	27.898	6.931	44.717	41.861	127.080	308.347	41,2
Área urbana	6.371	30.099	7.502	49.656	51.417	145.045	355.384	40,8
Hombre	3.287	15.440	3.815	25.192	25.917	73.651	174.734	42,2
Mujer	3.084	14.659	3.687	24.464	25.500	71.394	180.650	39,5
Área rural	5.298	27.039	6.686	41.359	34.115	114.497	257.105	44,5
Hombre	2.709	13.800	3.442	21.106	17.754	58.811	129.408	45,4
Mujer	2.589	13.239	3.244	20.253	16.361	55.686	127.697	43,6
% de población rural	45,4	47,3	47,1	45,4	39,9	44,1	42,0	
Tasa de masculinidad (%)	105,7	104,8	104,7	103,5	104,3	104,2	98,6	
Urbana	106,6	105,3	103,5	103,0	101,6	103,2	96,7	
Rural	104,6	104,2	106,1	104,2	108,5	105,6	101,3	
<b>Cusco</b>								
Total	20.463	102.108	25.862	165.845	162.883	477.161		40,7
Hombre	10.380	52.209	13.159	84.488	83.537	243.773	584.868	41,7
Mujer	10.083	49.899	12.703	81.357	79.346	233.388	586.535	39,8
Área urbana	10.272	48.713	12.470	80.864	88.343	240.662	644.684	37,3
Hombre	5.202	24.988	6.329	41.054	44.272	121.845	315.677	38,6
Mujer	5.070	23.725	6.141	39.810	44.071	118.817	329.007	36,1
Área rural	10.191	53.395	13.392	84.981	74.540	236.499	526.719	44,9
Hombre	5.178	27.221	6.830	43.434	39.265	121.928	269.191	45,3
Mujer	5.013	26.174	6.562	41.547	35.275	114.571	257.528	44,5
% de población rural	49,8	52,3	51,8	51,2	45,8	49,6	45,0	
Tasa de masculinidad (%)	102,9	104,6	103,6	103,8	105,3	104,4	99,7	
Urbana	102,6	105,3	103,1	103,1	100,5	102,5	95,9	
Rural	103,3	104,0	104,1	104,5	111,3	106,4	104,5	

Fuente: INEI. Perfil Sociodemográfico del Departamento de Huancavelica; Perfil Sociodemográfico del Departamento de La Libertad; Perfil Sociodemográfico del Departamento de Lima y Callao. Censo 2007. Anexos, cuadros 1.1.

Cuadro N° A3.2

Huancavelica, La Libertad, Área Metropolitana: Población menor de 18 años según grupos de edad y población total, 2007 (EN MILES DE PERSONAS)								
	Menos de 1 año	1 a 4 años	5 años	6 a 11 años	12 a 17 años	Total menores 18 años	Total de Población	% menores de 18 años / total de población
<b>Huancavelica</b>								
Total	8.654	44.826	11.984	77.326	67.200	209.990	454.797	46,2
Hombre	4.388	22.640	5.974	39.215	34.115	106.332	224.906	47,3
Mujer	4.266	22.186	6.010	38.111	33.085	103.658	229.891	45,1
Área urbana	2.361	11.713	3.118	21.098	21.243	59.533	144.022	41,3
Hombre	1.241	5.922	1.560	10.658	10.834	30.215	71.277	42,4
Mujer	1.120	5.791	1.558	10.440	10.409	29.318	72.745	40,3
Área rural	6.293	33.113	8.866	56.228	45.957	150.457	310.775	48,4
Hombre	3.147	16.718	4.414	28.557	23.281	76.117	153.629	49,5
Mujer	3.146	16.395	4.452	27.671	22.676	74.340	157.146	47,3
% de población rural	72,7	73,9	74,0	72,7	68,4	71,6		
Tasa de masculinidad -	102,9	102,0	99,4	102,9	103,1	102,6	97,8	
Urbana	110,8	102,3	100,1	102,1	104,1	103,1	98,0	
Rural	100,0	102,0	99,1	103,2	102,7	102,4	97,8	
<b>La Libertad</b>								
Total	31.971	134.481	30.946	195.553	208.503	601.454		37,2
Hombre	16.275	68.286	15.716	99.045	105.216	304.538	799.101	38,1
Mujer	15.696	66.195	15.230	96.508	103.287	296.916	817.949	36,3
Área urbana	21.983	91.446	21.101	134.240	152.244	421.014		34,5
Hombre	11.194	46.446	10.785	67.916	76.009	212.350	594.266	35,7
Mujer	10.789	45.000	10.316	66.324	76.235	208.664	624.656	33,4
Área rural	9.988	43.035	9.845	61.313	56.259	180.440	398.128	45,3
Hombre	5.081	21.840	4.931	31.129	29.207	92.188	204.835	45,0
Mujer	4.907	21.195	4.914	30.184	27.052	88.252	193.293	45,7
% población rural	31,2	32,0	31,8	31,4	27,0	30,0	24,6	
Tasa de masculinidad -	103,7	103,2	103,2	102,6	101,9	102,6	97,7	
Urbana	103,8	103,2	104,5	102,4	99,7	101,8	95,1	
Rural	103,5	103,0	100,3	103,1	108,0	104,5	106,0	
<b>Área Metropolitana (Lima y Callao)</b>								
Total	133.384	581.467	135.665	840.076	901.283	2.591.875		30,6
Hombre	68.020	297.062	69.688	428.418	448.004	1.311.192		31,6
Mujer	65.364	284.405	65.977	411.658	453.279	1.280.683		29,5
Área urbana	133.220	580.622	135.482	838.949	900.116	2.588.389		30,5
Hombre	67.945	296.631	69.583	427.857	447.428	1.309.444		31,6
Mujer	65.275	283.991	65.899	411.092	452.688	1.278.945		29,5
Área rural	164	845	183	1.127	1.167	3.486	9.684	36,0
Hombre	75	431	105	561	576	1.748	5.112	34,2
Mujer	89	414	78	566	591	1.738	4.572	38,0
% de población rural	0,12	0,15	0,13	0,13	0,13	0,13	0,11	
Tasa de masculinidad (%)	104,1	104,5	105,6	104,1	98,8	102,4	95,5	
Urbana	104,1	104,5	105,6	104,1	98,8	102,4	95,5	
Rural	84,3	104,1	134,6	99,1	97,5	100,6	111,8	

Fuente: INEI. Perfil Sociodemográfico del Departamento de Huancavelica; Perfil Sociodemográfico del Departamento de La Libertad; Perfil Sociodemográfico del Departamento de Lima y Callao. Censo 2007. Anexos, cuadros 1.1.



## Voces de los adultos sobre los problemas de violencia y discriminación de niñas, niños y adolescentes

En este Anexo se presentan las voces recogidas en la encuesta aplicada a los adultos. Para cada problema, los encuestados señalaron quiénes son los más afectados por ese problema, cuáles son sus causas, qué instituciones deben atender esta problemática y propusieron sugerencias para afrontarlos.

### 4.1. Tipos de violencia (en orden alfabético)

#### ABANDONO (Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lima)

- Niñas, niños, mayoritariamente entre 6 y 12 años.
- En abandono moral y material.
- En todas las edades y niveles socioeconómicos.
- Poblaciones en pobreza y extrema pobreza.

#### Causas

- La precaria situación económica, padres sin trabajo; hogares en pobreza.
- Los «padres ocupados en sus labores o trabajando».
- Hogares desintegrados.
- Alcoholismo en los padres.
- Machismo.
- Padres divorciados/ separados.
- La inmadurez de los padres.
- Padres jóvenes, Embarazos adolescentes.
- Violencia familiar.
- Ser «hijos no deseados» en especial nacidos de relaciones de parejas no estables, con padres (y madres) jóvenes, que no tienen cómo cubrir sus propias necesidades y menos las de sus hijos.
- Quiebre de la unidad familiar /padres alejados, que viven en el área rural/ familias desarticuladas.
- La falta de apoyo familiar a los hijos.
- Poca preparación de los padres y la falta de soportes familiares (abuelos, tíos, etc.) que acompañen a los padres.
- Falta de centros de cuidado.
- Problemas de conductas de las niñas, niños y adolescentes.
- Ausencia de valores culturales.
- Limitada información sobre la problemática.

#### Instituciones

- Todas las instituciones encargadas de velar por los derechos de los niños de manera articulada.
- MIMP y sus direcciones.
- MIDIS, de manera puntual.
- Gobierno regional y/o local (si bien la competencia es del Gobierno nacional, existe la necesidad de compartir competencias).
- Gobernación.
- Ministerio de Educación y Ministerio de Salud.
- Instituciones educativas.
- DEMUNA.
- CEM.
- Policía Nacional del Perú.
- Ministerio Público
- Fiscalía de Familia.
- Poder Judicial.
- Juzgados Mixtos.
- INABIF.
- Centros de rehabilitación privados y públicos.
- Aldeas Infantiles.
- RENIEC.
- WawaWasi.
- CODISPAS.<sup>1</sup>
- ONG.

#### Propuestas

- Hacer una política regional con un equipo multidisciplinario.
- Hacer un trabajo más centrado en el desarrollo de capacidades desde la educación, buscando la revaloración de la familia como núcleo fundamental de la sociedad; formarlos desde niños para ser padres.
- Realizar charlas de sensibilización, reflexionar sobre el tema padrinazgo.
- Fortalecer la orientación vocacional en colegios y parroquias.
- Concientizar a las familias por valores, «tratando de enfocar que la familia es el fin supremo de nuestra sociedad».
- Trabajar con los padres, en la escuela de padres.
- Fortalecer la competencia de los padres «realizar charlas o escuelas de padres».
- Trabajar con las familias (padres e hijos), fortaleciendo los lazos familiares.
- Realización de una política estatal de unidad familiar.
- A nivel de los adolescentes realizar charlas de formación familiar.
- Hacer un plan de familia.
- Crear fuentes de trabajo para las familias y no asistencialismo.
- Orientar también a los niños en las escuelas.
- Crear espacios de comunicación con madres adolescentes, con participación en conjunto de los sectores de salud y educación.
- Promover el servicio de las DEMUNA en todas las instituciones que trabajan temas asociados a la niñez, adolescencia y el abandono.
- Desarrollar campañas de educación en prensa, radio y televisión.
- Realizar campañas de promoción de los derechos orientadas a toda la población.
- Educar a la población.
- Denunciar los casos.
- Empadronar, hacer seguimiento de casos seguimiento.
- Implementar un órgano del Estado, en el departamento para los casos de maltrato y violación.
- Crear un módulo de atención para estos casos.
- Crear casas de refugio.
- Garantizar la intervención adecuada de las instituciones competentes.

<sup>1</sup>. Oficina perteneciente al obispado de Huaraz, de la Iglesia Católica.

**ABUSO Y NEGLIGENCIA POR FALTA DE CUIDADO** (Ancash, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lima)

- Niñas y niños menores de 5 años.
- Niñas y niños.
- Niñas, niños y adolescentes con discapacidad.
- Niñas, niños y adolescentes.

**Causas**

- La existencia de «problemas económicos en el hogar».
- El desconocimiento de los cuidados que deben darse.
- Familias disfuncionales.
- Alcohol.
- El bajo nivel educativo de los padres y su falta de preparación.
- «Padres que repiten el patrón que vivieron».
- Patrones machistas de conducta.
- Inmadurez.
- Uniones familiares precoces, matrimonio adolescente.
- Prevalencia de algunas «costumbres» que exponen a los niños.
- Deficiencias de acompañamiento de los padres.
- Poca responsabilidad asumida por el varón (cabeza de familia).
- Bajo nivel educativo de la madre.
- Falta de educación y cultura familiar.
- Falta cuidado en el hogar.

**Instituciones**

- MINEDU / DRE / UGEL.
- MINSA / Establecimientos de salud.
- MIDIS.
- Gobiernos regionales y locales (Gerencias de Desarrollo Social).
- Instituciones educativas.
- DESNA.
- DEMUNA.
- CEM.
- Fiscalía.
- Comisaría.
- OMAPED.
- Instancias de protección social.

**Propuestas**

- Definir la falta de cuidado como forma de negligencia.
- Promoción de la familia, escuela de padres.
- Sensibilizar a los padres de familia sobre la importancia del afecto con sus hijos, y desarrollar formas de expresión del mismo.
- Promover desde muy temprano la comunicación padres/ hijos y el desarrollo de canales y formas de confianza en esas relaciones.
- Fortalecer capacidades desde edades tempranas sobre las habilidades para la vida y el desarrollo de una plena sexualidad.
- Trabajo con adolescentes, con instituciones educativas y comunidades, acompañamiento personalizado a familias.
- Proyecto de salud sexual y reproductiva para adolescentes.
- Crear los cuidadores y cunas.

**BULLYING** (Ancash, Ayacucho, Cusco, La Libertad)

- Varones de 7 a 15 años.
- Niñas, niños y adolescentes en la escuela.

**Causas**

- El autoritarismo docente.
- El autoritarismo en la familia.
- Violencia familiar.
- Provenientes de hogares con violencia.
- Niñas, niños y adolescentes sin presencia de una autoridad/ docente.
- El desconocimiento de esta forma de maltrato.
- Poca atención a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes.
- Escasa valoración de niño como sujeto de derechos.
- Patrones culturales: uso de la violencia como norma de convivencia.
- «Desconocimiento» de derechos.
- Discriminación.
- Intolerancia.
- Niñas, niños y adolescentes con baja autoestima.

**Instituciones**

- MIMP.
- MINEDU /DRE / UGEL.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio Público.
- Instituciones educativas, sus autoridades y personal docente.
- Instituciones de salud y los servicios de salud.
- Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- DEMUNA.
- Fiscalías.
- CONADENNA.
- UNICEF.

**Propuestas**

- Trabajar en las escuelas con los docentes y alumnos.
- Reforzar las actividades de tutoría dentro de las instituciones educativas.
- Formar tutores y alumnos respecto a las implicancias de esta forma de violencia para víctimas y victimarios.
- Incorporar el tema en el currículo.
- Trabajar con las familias, dar orientación familiar; hacer escuelas de padres.
- Desarrollar campañas de sensibilización e información a la población.
- Detectar tempranamente los casos de *bullying*.
- Actitud vigilante acompañada de la implementación de las defensorías escolares y comunales.
- Trabajar con los padres/docentes en la identificación y seguimiento de casos.
- Alertar respecto al riesgo de criminalizar ese tipo de práctica.

... / viene

**Propuestas**

- Reforzar y promover servicios de atención gratuita y cuasi anónimos como los servicios de llamadas.
- Construcción de instancias que puedan atender a niñas, niños y adolescentes agredidos.
- Atención psicológica.
- Educación a niños con valores y respeto por sus derechos.
- Fomentar cultura de denuncia.
- Fortalecer la articulación intersectorial.

**CASTIGO FÍSICO O HUMILLANTE** (Ancash, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lima)

- Niñas, niños, adolescentes y madres.
- Niños en edad escolar, hasta la adolescencia.
- Se da en el hogar, en la escuela, en el trabajo, y en centros de alojamiento o de internamiento.

**Causas**

- Familias con escasos recursos económicos de los padres.
- La falta de formación como padres.
- La incapacidad de manejar el stress.
- Desconocimiento de pautas de crianza.
- Abandono.
- Niños como objeto de trabajo, explotación.
- Niños indefensos.
- La cultura de violencia.
- Vigencia de patrones de crianza a la «antigua», y de patrones autoritarios en la relación adulto niño, que aceptan ambos.
- Incluye el uso del castigo físico como medida educativa.

**Instituciones**

- MIMP.
- MIDIS.
- MINEDU.
- MINSA.
- Unidades multisectoriales.
- Gobiernos regionales y locales.
- Centros médicos (postas, hospitales, etc.).
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio Público.
- CEM.
- DEMUNA.
- Fiscalía.
- PNP.
- Poder Judicial.

**Propuestas**

- Políticas públicas de promoción de derechos de NNA.
- Escuela de padres.
- Educar a los padres y jóvenes.
- Estrategias de capacitación de padres (algunos entrevistados señalan cursos para padres antes del matrimonio).
- Acercarse a la población a través de labor de prevención.
- Poner más atención a estos casos.
- Mejorar la capacidad de gestión de los tres niveles de gobierno. Divulgar programas contra violencia.
- Sensibilizar sobre los temas y repercusión que tienen los castigos físicos y humillantes en el desarrollo de la persona.
- Desarrollar campañas de educación para diferenciar maltrato de castigo.
- Promover una cultura del buen trato.

**FALTA DE DOCUMENTO DE IDENTIDAD (DNI)** (Ayacucho, Cusco, La Libertad)

- Niñas y niños de 3 años.
- Niñas y niños en situación de abandono.
- Niñas, niños y adolescentes, principalmente de la sierra.

**Causas**

- Abandono de los padres.
- Falta de educación de los padres.
- Mal registro de nombres.
- Ineficiencia de los operadores en la región Ayacucho.
- Padres adolescentes migrantes y sin documentos.
- Madres solteras.
- No gozar de los beneficios de los programas sociales, incluyendo seguros.
- Familias con escasos recursos económicos.
- Descuido de los padres.
- Institución (RENIEC) lejos de las zonas.
- Trámites engorrosos, gastos onerosos.

**Instituciones**

- RENIEC.
- MIDIS.
- Gobierno regional y locales.
- Sector educación.
- Sector salud.
- Defensoría.

**Propuestas**

- Educar y orientar en la importancia del DNI.
- Campañas de sensibilización.
- Educación en colegios sobre la importancia de la identidad.
- Capacitar a los registradores civiles; «Operativizar» a los registradores.
- RENIEC más accesible a la población.
- Promocionar, simplificar trámites.
- Gratuidad de los trámites.

**MALTRATO FÍSICO PSICOLÓGICO** (Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lima)

- Niñas, niños y adolescentes en general.
- Niñas y niños de 6 a los 12 años.
- Niñas y niños menores de 10 años.
- En situación de abandono, en familias desintegradas.
- Niñas o niños quechua hablantes.
- Niñas y niños trabajadores; niñas y niños «de la calle».

**Causas**

- Se da dentro del entorno familiar.
- Niños de la calle con problemas (económico y/o de social).
- Se producen en poblaciones alejadas por falta de autoridades o desconocimiento de sus derechos.
- Entornos familiares donde hay incompatibilidad en las relaciones de pareja.
- Hogares disfuncionales, desintegrados.
- Hogares donde hay frustración en los padres.
- Problemas de convivencia familiar, de comunicación.
- Falta de trabajo: esta dificultad da sustento para generar conflictos, tensiones.
- Padres que trabajan y dejan solos a sus hijos.
- Traumas, resentimiento del agresor.
- Abuso de alcohol de los agresores.
- Machismo.
- Secuelas del maltrato previo de los padres y limitado conocimiento de estas secuelas.
- Falta de comprensión.
- Padres irresponsables.
- Padres con traumas psicológicos y físicos, con antecedentes de comportamiento violento.
- Padres con poca autoestima personal.
- Padres que no controlan a sus hijos menores.
- Baja autoestima de las mujeres.
- Cultura de la violencia.
- No hay una cultura de denuncia.
- Hay un sentido de propiedad del niño por parte de los padres.
- Uso de la violencia como patrón cultural, como mecanismo de educación.
- Educación autoritaria.
- Una cultura predominante de violencia y de mucha tolerancia a ella.
- Creencias culturales que aceptan el abuso de poder y el maltrato.
- Un sistema de jerarquías en la comunidad.
- Falta de un sistema de protección que se aboque al tema. No hay presencia estatal.
- El Estado no brinda apoyo y orientación a las víctimas.
- Reforzar el enfoque de infancia al interior del Sistema. En la práctica, se relega a las niñas, niños y adolescentes a ser «objeto» de protección y atención.
- No se aborda el tema en los colegios.
- Poco conocimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Falta de orientación y apoyo socioemocional a los padres. Se reproduce esta situación de violencia en el hogar porque no hay trabajo restaurativo con los niños ni con familias disfuncionales, fraccionadas.
- Las familias no saben cómo proceder ni a quién acudir ante casos en los hogares.

**Instituciones**

- MIMP.
- MINEDU / DRE.
- MINSA / DIRESA.
- Gobierno regional y local y gobernantes.
- TOE y área de OBE en centros educativos.
- Directores de centros educativos.
- ONG que trabajan con niños.
- UNICEF.
- Centro de salud.
- CEM.
- Defensoría del Pueblo.
- DEMUNA.
- Defensorías comunitarias.
- Comisaría de la Mujer y PNP.
- Poder Judicial.
- Fiscalía.
- Juez de Familia.
- Juzgados.

**Propuestas**

- Promoción de derechos: charlas informativas, de difusión sobre los derechos fundamentales. Para el que público conozca y denuncie los hechos a las autoridades competentes.
- Charlas de orientación, talleres con padres de familia y comunidad para discutir sobre los efectos del maltrato.
- Trabajar con quienes brindan el servicio (operadores).
- Trabajar con las familias dando acompañamiento en el hogar.
- Trabajar con familias, a través de instituciones educativas, con escolares, profesores.
- Talleres de sensibilización con padres de familia y cuidadores sobre el problema.
- Talleres con autoridades involucradas.
- Fortalecimiento de capacidades a la comunidad educativa.
- Fortalecer la atención a las niñas, niños y adolescentes con problemas.
- Trabajar con afectados, familias, comunidad, sobre la cultura de buen trato y respeto.
- Brindar charlas en los centros poblados sobre temas de violencia familiar para lograr la concientización de las familias.
- Captar/ identificar estos casos.
- Que se denuncie de manera oportuna el maltrato.
- Sensibilizar a la comunidad (hermanos, vecinos) y crear los canales adecuados para que tengan el valor de denunciar.
- Que las autoridades realicen campañas comunicativas en provincias y distritos alejados.
- Capacitar y dar información a los padres de familia, autoridades, docentes que ayuden a detectar los casos y derivarlos a los entes competentes.
- Que hayan servicios de consejería familiar.
- Estrategias de motivación y tutoría en el aula.
- Orientación psicológica.
- Estrategias comunicacionales en todas las Instituciones que trabajan el tema y por la TV.
- Campañas de educación sobre el buen trato.
- Promover el servicio de DEMUNA.
- Establecer coordinaciones multisectoriales para enfrentar este problema.
- Fortalecer la articulación intersectorial.
- Fortalecer la autoestima de las niñas, niños y adolescentes.
- Incorporar la temática en el currículo escolar.
- Fortalecer un marco normativo que incluya responsabilidades.

... / viene

**Propuestas**

- Que se empleen las leyes de protección al menor.
- Fortalecer a las APAFAS para comprender y prevenir el maltrato físico.
- Crear espacios de encuentros y diálogos para hombres y mujeres sobre la cultura.
- Que el personal del sector educación y de salud sepa tratar y atender los casos de maltrato físico y psicológico.
- Crear espacios preventivos promocionales, como locales para el trabajo con jóvenes con problemas.
- Promover el acceso de las y los adolescentes a los servicios de salud.

**MATRIMONIO PRECOZ** (Ayacucho, Cusco, La Libertad)

- Niñas y adolescentes de 12 y 17 años.

**Causas**

- «La falta de integración en la familia».
- La falta de orientación por parte de los padres.
- Falta de proyecto de vida de las y los jóvenes.

**Instituciones**

- MIMP.
- Instituciones educativas.
- Centro de salud.
- DEMUNA.

**Propuestas**

- Crear escuelas para padres y programas de tutoría que ayuden a construir proyectos de vida.
- Fortalecer el soporte comunicacional en la familia.
- Fortalecer capacidades de los adolescentes.

**PANDILLAS** (Ancash, Ayacucho, Cusco)

- Niñas, niños y adolescentes.
- Adolescentes.

**Causas**

- Situación familiar inadecuada. Familias deterioradas, desvinculadas (sus miembros), desestructuradas.
- Falta de apego o comprensión por parte de la familia.
- Influencias negativas de los medios de comunicación.
- Escuela autoritaria.
- Falta de información u oportunidades.
- Las situaciones de «soledad cubierta por grupo de amigos».
- Problemas de autoestima.
- «Dificultad para adaptarse a las reglas», presiones de grupo.

**Instituciones**

- MIMP.
- MIINSA.
- MININTER.
- Gobiernos locales.
- MINEDU.
- INABIF.
- Instituciones educativas.
- Municipios escolares.
- Centros de salud.
- DEMUNA.
- Justicia.
- PNP.
- Iglesias.

**Propuestas**

- Trabajo en red, a partir de políticas adecuadas.
- Mantener la escolaridad de los jóvenes y niños.
- Acceso a servicios de educación y planificación familiar.
- Focalizar talleres formativos a esta edad (adolescencia).
- Promover la práctica de deportes y actividades de sano esparcimiento.
- Acompañamiento, reforzamiento en estudios, vivir con ellos en su «lugar».
- Apoyo con voluntarios en el proceso.
- Estrategias de acompañamiento médico y psicológico.
- Atención médica integral.
- Que los adultos cumplan los compromisos.



**TRABAJO INFANTIL** (Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lima)

- Niñas, niños y adolescentes mayores de 6 años.
- Más varones que mujeres.
- De la sierra, quechuas, zonas periféricas urbanas.
- En pobreza.
- En abandono o desarraigados.
- Que trabajan por hobby.

**Causas**

- Necesidades económicas familiares.
- Padres desempleados, lo que obliga a los niños a trabajar y cubrir las responsabilidades económicas de los padres.
- Se asume que el trabajo infantil está asociado al tema económico, que sea coyuntural, y si mejora la economía del hogar, irá desapareciendo.
- Padres negligentes, que no tienen consciencia.
- No son considerados sujetos de derecho.
- Fragilidad familiar/ familias disfuncionales.
- Violencia familiar.
- Patrón cultural que considera el trabajo como una educación para que el niño adquiera responsabilidades.
- Visión andina de trabajo comunitario frente a visión urbana contratista y occidental.
- Abandono moral y material de sus padres: «entregados» a otras personas.
- El «padrinaje» por el cual, profesionales con determinada ascendencia social, «acogen» a niñas, niños o adolescentes, principalmente del área rural, para trabajos domésticos o de servicio (ayudantes de cocina, meseros, etc.), escondiendo relaciones de explotación y/ o servidumbre laboral.
- Fracaso en los estudios.
- Por «iniciativa personal».
- Malas condiciones laborales, falta de protección legal a menores de 14 años.
- Falta de información (sobre derechos laborales).
- Pocos mecanismos de control y protección.

**Instituciones**

- MIMP.
- MIDIS.
- MINEDU / DRE / UGEL.
- Ministerio de Trabajo / DRT.
- MINSA.
- Gobierno regional y local (Gerencia de Trabajo, Desarrollo Social)
- Comité de Erradicación del Trabajo Infantil.
- Instituciones educativas.
- Instituciones religiosas.
- INABIF.
- Establecimiento de salud.
- Centros de rehabilitación privados y públicos.
- Defensoría del Pueblo.
- DEMUNA.
- Fiscalía / Ministerio Público.
- PNP.
- Poder Judicial.

**Propuestas**

- Fortalecer las instituciones de protección con profesionales capaces.
- Organizar a la comunidad para la defensa de derechos de los niños.
- Talleres de sensibilización con padres de familia y autoridades involucradas sobre derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Destinar presupuesto para lograr una adecuada atención de los niños abandonados.
- Coordinar acciones intersectoriales que aborden el problema integralmente.
- Fortalecer la vigilancia comunitaria; hacer talleres y campañas.
- Desarrollar programas de recreación.
- Mejorar condiciones laborales de padres de familia.
- Garantizar la inserción, permanencia y promoción escolar de niñas, niños y adolescentes.
- Fortalecer la unidad familiar; promover lazos familiares.
- Fiscalizar a los sectores productivos.
- Cambiar la cultura de los medios de comunicación.
- Campaña de sensibilización sobre trabajo infantil y sus impactos negativos sobre la niñez y adolescencia.
- En el caso de niñas, niños o adolescente que están sometidos a las peores formas de trabajo infantil se plantea llevar adelante acciones de «rescate de niños trabajadores» y otras medidas de asistencia social.
- Evitar la re-victimización de las niñas, niños o adolescentes como resultado de las intervenciones.
- Políticas regionales que vinculen a todas las instituciones del Estado (salud, educación, trabajo, etc.).
- Trabajo en red.
- Para los adolescentes que trabajan: no se debería prohibir trabajar, lo que hay que prohibir es que sea explotado en el trabajo.
- Cambiar la cultura en la escuela y en la familia.
- Reconstruir la visión etnocéntrica a través de la capacitación infantil.
- Fortalecer la formación de las niñas, niños y adolescentes en sus derechos.
- Brindar mayores oportunidades a las niñas, niños y adolescentes, en lo educativo; darles facilidades para sus estudios, becas.

### **TRATA** Menores utilizados comercialmente para fines ilícitos e inmorales, ocasionándoles grave daño moral y psicológico. (Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lima)

- Niñas mayores de 9 años, mayores de 11 años.
- Adolescentes, mayoritariamente mujeres.

#### Causas

- Sistema cultural jerarquizado.
- Sistema económico discriminante.
- Marginalidad y pobreza.
- Conflictos sociales.
- Falta de economía en el hogar.
- Falta de educación de la familia.
- El abandono de los adolescentes por parte de los padres.
- Hogares desarticulados, disfuncionales, desintegrados.
- Pocas estrategias emocionales.
- Embarazo precoz.
- Pobreza.
- Demanda de mano de obra barata/ trabajo infantil.
- Falta de educación (cultura)
- Falta de información sobre derechos.

#### Instituciones

- MIMP.
- MINEDU / DRE.
- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Justicia / Sistema de Justicia.
- Ministerio Público.
- MINSA / DIRESA.
- MIDIS.
- Gobierno regional y Gobiernos locales.
- Centros educativos.
- DEMUNA.
- PNP.
- Poder Judicial.

#### Propuestas

- Fortalecer el sistema judicial y a los operadores de justicia.
- Fortalecer el sistema judicial y la policía: «hay demasiada corrupción» y no ejecutan acciones preventivas o fiscalizadoras.
- Abordar multisectorialmente la lucha contra el tráfico ilícito de personas, orientado a lo social y familiar.
- Políticas de atención a las víctimas.
- Establecer políticas públicas claras para afrontar el problema.
- Apoyo familiar.
- Sanciones ejemplares para los perpetradores.
- Promover cursos y talleres de sensibilización.
- Espacios de formación a los jóvenes.
- Escuelas de parejas antes del matrimonio.
- Fortaler a la comunidad para que denuncie.
- Los programas sociales deben desarrollarse en los lugares y para quienes necesiten trabajar, generando mayor empleo.

### **VIOLACIÓN / ABUSO SEXUAL** (Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lima)

- Mujeres adolescentes.
- Niñas, niños y adolescentes.
- Niñas y niños mayores de 6 años; de 5 a 14 años.
- Mayor incidencia en niñas de zonas rurales.
- Niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

#### Causas

- Economía discriminadora.
- Ausencia de redes de protección de tipo familiar.
- Sistema de protección familiar deficiente.
- Falta de apoyo familiar; carencia de educación sexual.
- Descuido de los padres de familia.
- Niñas, niños y adolescentes abandonados, sin protección de sus padres.
- Pobreza y desconocimiento de derechos.
- La promiscuidad, la carencia o falta de valores educativos.
- Hogares disfuncionales, familias desintegradas.
- Padres y madres que trabajan y dejan sola a la niña, niño o adolescente en un entorno con individuos de riesgo.
- Hogares conformados por personas inestables, con problemas psíquicos y psicológicos o con malformación de personalidad.
- Traumas psicológicos de los padres.
- Problemas de salud mental.
- El hecho que los victimarios hayan sido víctimas de violación.
- Sistema de protección local/ inexistente o deficiente.
- Ausencia de redes comunales.
- Falta de autoridades en la zona.
- Falta de orientación para denunciar, temor.
- Falta de información adecuada.
- La inocencia o ignorancia.
- Niñas y niños que no viven con sus padres.
- Sistema cultural de jerarquías.
- Una cultura que permite el abuso del más fuerte.
- Ausencia de valores sociales, en medios de comunicación (periodísticos).
- Predominio cultural de la mujer como «objeto».
- La indiferencia.
- No saber escuchar a los adolescentes.
- Mala información de las consecuencias legales que tiene este problema.

... / viene

**Instituciones**

- MIMP.
- MINEDU /DRE.
- MINSA /DIRESA.
- MINJUS / Sistema de justicia.
- Gobierno regional y Gobiernos locales.
- Centros educativos.
- Grupos de medicina especializada.
- Hospitales / Clínicas.
- Redes locales.
- Iglesias.
- Instituciones privadas.
- ONG.
- CEM.
- DEMUNA.
- PNP.
- Fiscalía (particularmente, Fiscalía de Familia).
- Fiscalía de menores.
- Juzgados.
- Juzgados de Familia.
- Poder Judicial.
- DIRINCRI.
- Albergues.

**Propuestas**

- Educar en valorar a las personas, educación preventiva, campañas sistemáticas.
- Promover familias saludables en su real sentido y su responsabilidad en la protección de las niñas y niños.
- Promover el cuidado de niñas, niños y adolescentes.
- Informar sobre el procedimiento para denunciar estos hechos.
- Sensibiliza sobre el conocimiento de los derechos, de las causas y consecuencias de la violación sexual.
- Promover la información en las escuelas y también a través de los medios de comunicación.
- Fortalecer la red de vigilancia comunal, las escuelas de padres y los programas de tutoría.
- Trabajar con familias, a través de instituciones educativas; en las comunidades.
- Activar colectivos de sociedad civil, y promover la vigilancia comunitaria.
- Dar orientación sexual en los colegios así como enseñar a las niñas, niños y adolescente y a las madres y padres de familia a «manifestar sus problemas».
- Promover pautas de crianza en el hogar.
- Fortalecer a la familia para evitar situaciones de abandono.
- Fortalecer las organizaciones de adolescentes para que contribuyan en las actividades de prevención.
- Campañas de la PNP en zonas alejadas.
- Capacitar a los operadores de justicia.
- Desarrollar esfuerzos de concertación.
- Coordinación multisectorial: MINSA, Poder Judicial, Ministerio Público.
- Todas las instituciones deberían trabajar en coordinación para castigar a las personas que cometan estos abusos.
- Controles a Internet y medios de comunicación.
- Ampliar las leyes de protección a este grupo.
- Dar cumplimiento a normas y leyes.
- Consensuar la ruta a seguir cuando se presenten casos de violación o abuso sexual.
- Que no se involucre a muchas instituciones en la atención de casos de violaciones para evitar re-victimizar a las víctimas.
- Para la atención de casos de violación: dar acompañamiento en las casas.
- Programas de salud mental.
- Desarrollar programas y proyectos a favor de las víctimas.

**VIOLENCIA FAMILIAR (Áncash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Lima)**

- Niñas, niños, adolescentes, mujeres

**Causas**

- Presencia de problemas económicos, pobreza, falta de trabajo.
- La condición económica.
- Cultura de agresión física y de tolerancia a la misma.
- La explotación infantil.
- La falta de vigilancia social
- Diferencias culturales.
- El bajo nivel educativo.
- Estilos de crianza inadecuados.
- Nociones inadecuadas para el buen trato y solución de problemas en la vida familiar (en la relación entre padres e hijos e hijas).
- Soporte emocional familiar inadecuado.
- Los padres repiten lo vivido en su familia.
- Baja autoestima y poca tolerancia a la frustración.
- Alcoholismo.
- Machismo.
- Abandono de los padres.
- Falta de comunicación.
- Conflictos al interior del hogar.
- Traumas (padres y madres).
- Celos en el entorno familiar; celos de ambas partes.
- Cadena de maltrato, que viene de los padres y abuelos.
- La cultura de agresión física, la tolerancia a la misma.
- Los padres creen que «son propietarios» de los hijos.
- La falta de participación de los vecinos y la comunidad.
- El bajo nivel educativo.
- El miedo a denunciar.
- Situación de dependencia del agresor.

Segue /...

... / viene

**Instituciones**

- MIMP.
- Ministerio de Educación DRE.
- Iglesias.
- ONG.
- Centros médicos, clínicas.
- Ministerio de Salud /DIRSA.
- Ministerio de Trabajo. Establecimientos de salud.
- Defensorías escolares.
- Defensoría del Pueblo.
- Gobierno regional y Gobiernos locales.
- Centros educativos.
- Defensorías comunitarias.
- DEMUNA.
- CEM.

**Propuestas**

- Mayor educación.
- Incrementar la autoestima personal.
- Desarrollar escuelas de padres.
- Implementar marcos legales y normativos.
- Fortalecer los centros de atención y asesorías.
- Desarrollar charlas y cursos.
- Fortalecer la vigilancia comunal.
- Articular canales de atención.
- Talleres de sensibilización y campañas.
- Fortalecer las escuelas de padres.
- Dar atención a las actividades de crecimiento espiritual.
- Fortalecer las capacidades de las niñas, niños y adolescentes organizados.
- Una propuesta articulada e integral de protección de niñas, niños y adolescentes.
- Sensibilizar a la población, fortalecer a la familia.
- Trabajar en un cambio de mentalidad sobre los patrones culturales, para que los conversen con sus hijos y puedan comprenderlos.
- Trabajo articulado de las instituciones con objetivos comunes.
- Planificar acciones de capacitación orientadas a la calidad de la atención en los servicios para quienes sufren violencia.
- Trabajar con los agresores.
- Fortalecer la capacitación.
- Campañas de sensibilización.
- Diseñar mecanismos integrales de intervención en la familia, el barrio, etc.
- No restringir la intervención al agresor; deben incorporarse acciones sobre el entorno.

**4.2. Discriminación****DISCAPACIDAD** (Ancash, La Libertad)

- Personas con discapacidad visual, física y psicológica.

**Causas**

- La ignorancia (respecto de esta realidad).
- Enfermedad, accidentes.

**Instituciones**

- MIMP.
- MINEDU / DRE / UGEL.
- MINSA / DIRESA.
- Gobierno regional y local.
- RENIEC.

**Propuestas**

- Brindar información y apoyo a estas niñas y niños.
- Promover instituciones educativas inclusivas.
- Brindar un seguro por discapacidad a personas afectadas.

**ETNIA** (Ayacucho)

- Niñas, niños y adolescentes
- Indígenas

**Causas**

- Intolerancia, escasa política pública.

**Instituciones**

- MIMP.
- MINEDU.
- Ministerio de Cultura.

**Propuestas**

- Establecer políticas públicas claras.

## Voces de los adultos sobre los aspectos críticos de las instituciones que brindan servicios de protección social y de protección contra la violencia

En este Anexo se presentan las voces de las autoridades, funcionarios y promotores recogidas en los Grupos Focales llevados a cabo en los estudios regionales.

5

Anexo

### 5.1. Servicios de protección social

#### INSTITUCIONES EDUCATIVAS (Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lima)

##### Aspectos críticos de los recursos humanos

- Hay necesidad que a nivel regional se pueda revalorar la formación docente con un buen desempeño considerando una formación integral.
- Falta de propuestas innovadoras orientadas a una educación integral.
- Débil involucramiento de los docentes y personal administrativo con los objetivos y la misión educativa.
- Formación profesional deficiente, que tiene su origen en los mismos institutos y universidades que no dan suficientes capacitación para ejercer su rol.
- Escasa motivación y alta insatisfacción laboral y profesional para prestar el servicio con calidad.
- Deficiente formación ética y moral.
- Escasa remuneración y bajo reconocimiento de su labor; faltan estímulos económicos.
- Hay inestabilidad laboral.
- Los profesores tienen un limitado manejo de metodología y estrategias acorde al contexto y la etapa de desarrollo de la niña, niño y adolescente.
- Predomina una visión centrada en el profesor.
- No hay una distribución adecuada del personal docente y administrativo en el territorio: los mejores equipos docentes, (por ej. colegios emblemáticos) no están las zonas de la periferia, fortaleciéndose la inequidad de oportunidades.
- No hay personal para dar servicio de 0 a 3 años.
- Faltan profesores en relación al número de alumnos.
- Gran desigualdad entre las capacidades docentes de colegios públicos y privados.
- No hay una contextualización del currículo a nivel de la región.
- Debería haber mayores resultados donde hay mayor inversión; no siempre es así.
- Docentes no ven más allá de la didáctica.
- El sistema «arroja» a los docentes más capacitados del sector público, quienes buscan oportunidades en el sector privado.
- Hay una tendencia a privatizar la educación.
- No hay supervisión de las clases, tampoco a los privados.
- Existe una gran brecha de acceso a materiales educativos.
- Falta capacitación de docentes sobre derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Faltan capacidades en manejo de tecnología. Los docentes manejan menos la tecnología que sus alumnos».
- Los cursos y tareas no están diseñados en función de la tecnología existente o accesible.
- Hay una alta rotación docente.
- Faltan estrategias y equipos profesionales para dar apoyo y acompañamiento psicológico y pedagógico a los docentes.
- Tampoco hay un sistema de consulta.
- Debería haber psicólogos en todas las escuelas y servicios de enfermería en los centros educativos grandes.
- El sistema de nombramientos no permite separar o despedir a malos docentes o a docentes agresores (por ej. por violación); el sistema tiende a reubicarlos.
- Hay debilidades en las IIEE con lo referido al desarrollo de capacidades para poder identificar y atender con eficacia y eficiencia casos de violencia. Si bien hay un área de tutoría, en muchos casos no se desarrolla. Hay que hacer esfuerzos en capacitación.
- Hay una débil articulación entre Educación y Salud. Siendo estos los sectores con mayor presencia en la región; estos deberían coincidir estrategias y acciones más que nada en lo referido a la atención de violencia o embarazo en adolescentes.

##### Aspectos críticos de la infraestructura

- Infraestructura inadecuada o deteriorada.
- Equipamiento deteriorado.
- Equipamiento educativo inadecuado. No está adaptada a las condiciones climáticas o a las características culturales de la población.
- El material no está pensado ni diseñado con criterios pedagógicos.
- Mal uso de la infraestructura por problemas organizativos.
- Falta de equipamiento inmobiliario e informático.
- Cuando se cuenta con locales, estos no cuentan con los servicios básicos necesarios, ni con los equipos.
- No se cuenta con locales que puedan albergar a menores en casos de abandono.
- Predominan los malos servicios higiénicos y la falta de mantenimiento; muchas veces de esto se encarga la APAFA, siendo una responsabilidad del Estado.
- No hay infraestructura con elementos básicos de seguridad para proteger los equipos de robos, ni está adecuada al 100% ante la eventualidad de un terremoto.
- No hay adecuado mantenimiento de la infraestructura y los servicios elementales, por ejemplo, los baños se limpian una sola vez al día.
- No hay escuelas o centros pedagógicos orientados a niñas, niños y adolescentes con problemas de droga o alcohol. Lo que suele ocurrir es que los botan de un colegio y pasan a otros. Como no hay una intervención frente al problema vuelven a caer y vuelven a ser expulsados.



... / viene

**Aspectos críticos del presupuesto**

- La mayor parte del presupuesto está destinado a las remuneraciones.
- No hay capacidad para general proyectos de inversión y esto genera inadecuado uso del presupuesto.
- El presupuesto por resultados es una oportunidad que permitiría trabajar en base a productos y subproductos. Sin embargo, las metas actuales no responden a los PPR.
- No se ha financiado la implementación de las DESNA.
- No hay transparencia en el gasto presupuestal.
- Mal manejo de la administración presupuestal (gerencia). No se utilizan los recursos para lo que fueron asignados; se aplica en función de intereses personales.
- Falta de visión política en la priorización de actividades sociales.
- El presupuesto no está organizado funcionalmente y es escaso o ausente para determinadas tareas como mantenimiento.
- Se alquilan los centros educativos como garajes, lugares de fiestas, etc.
- No se respeta el 6% que establece la ley.
- No existe una mirada global de lo que se quiere hacer con el presupuesto, está centrado en el gasto corriente. Las iniciativas de capacitación complementaria o sensibilización son financiados por otros actores, bien de forma directa con una institución o bien a través de seminarios o diplomados orientados a individuos (ONG, UNICEF, etc.).
- El MEF solo tienen indicadores orientados a la construcción, no así indicadores orientados al desarrollo humano.
- No se actúa en función de las demandas propias de cada edad.
- El derecho al juego y a la participación no ha entrado en los costos.
- No hay presupuesto para emergencias médicas dentro de las escuelas, especialmente las públicas.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- Limitada capacitación para la formulación de proyectos de inversión.
- Indefinición de los roles y competencia entre los diferentes niveles de gobierno.
- Desarticulación entre instituciones.
- No hay articulación inter-sectorial ni entre niveles de gobierno.
- Plan no está de acuerdo a la realidad local.
- Falta conformar redes multisectoriales.
- Falta voluntad política para implementar servicios.
- No se priorizan a las zonas más vulnerables.
- Sensibilizar a las autoridades sobre la importancia del servicio social.
- No hay una mirada de derechos en el MEF. Prima la mirada cortoplacista, centrada en el periodo de gobierno. Se invierte porque hay que hacer obras inmediatas, no se planifica el mantenimiento de la infraestructura.
- Hay una gran desarticulación con los Gobiernos locales.
- Falta planificar servicios para niños de 0 a 3 años.
- No hay plan para intervenir y dar apoyo en casos como alcoholismo, droga, violencia producida por un niño contra otro; la respuesta es expulsarlo del centro educativo.
- No hay capacidad de gerencia y planificación. Esto afecta, por ejemplo, la remodelación, «van más de 3 años y aún no están terminados». Se devuelve dinero al fisco por mala planificación y gestión del presupuesto.
- El MEF retiene dinero o lo entrega tarde.
- No se cuenta con personal que elabore buenos planes de acción que atiendan directamente algún caso donde se encuentren involucrados menores de edad.
- No cuentan con visión más amplia de planificación.
- Promover el financiamiento de actividades a nivel multisectorial.
- Los servicios de prevención no funcionan adecuadamente en algunas instituciones, ya que los problemas no han disminuido, al contrario se han incrementado.

**TUTORÍA Y ORIENTACIÓN EDUCATIVA (Ayacucho)****Aspectos críticos de los recursos humanos**

- No todos los profesores tienen un perfil para ser tutor.
- La DREA no cuenta con psicólogos.

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- No se cuenta con un local para tutoría

**Aspectos críticos del presupuesto**

- No hay presupuesto asignado a tutoría. Sí se ha dado mayor presupuesto a los Centros de Educación Básica Alternativa.
- El sector se queda corto, y sólo se pueden hacer acciones específicas con apoyo de la cooperación.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- En el Proyecto Educativo Institucional no se incorpora la Tutoría.
- Desde el nivel nacional se entiende que la Tutoría es una actividad transversal, no se considera como actividad propia.
- A nivel nacional, lenguaje, matemática y educación en ciudadanía, se plantea con enfoque centralista.
- ¿Cómo conseguir los productos deseados en los alumnos? No se está haciendo una evaluación de los logros del docente a través de evaluación de los logros de aprendizaje. Antes la evaluación se daba a nivel de profesores.

**ESTABLECIMIENTOS DE SALUD** (Ancash, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lima)**Aspectos críticos de los recursos humanos**

- No se cuenta con los recursos humanos suficientes.
- Hay mucha rotación de personal, por tanto no hay personal permanente por términos de contrato. Se debe garantizar la permanencia mínima de un año de cada personal.
- Son insuficientes para cubrir la demanda.
- Las enfermeras realizan múltiples funciones.
- Los «serumistas» no están preparados para atenciones, en algunos casos.
- Se necesitan cambios en el protocolo médico en temas de atención a la mujer, niñez y adolescencia; patologías durante el embarazo.
- Personal no capacitado ni motivado para realizar las tareas a su cargo, falta vocación de servicio,
- Maltrato a los pacientes.
- No hay información transparente y en lenguajes orientados a los adolescentes y la niñez en general.
- No hay suficiente personal capacitado para atender a niñas, niños y adolescentes; y para atender a madres adolescentes.
- Falta desarrollar capacidades en el personal para aproximarse a la problemática de la protección. No hay capacidad de atender de manera integral los casos de violencia y especialmente de abuso sexual, la atención suele centrarse en el aspecto físico.
- Detienen a los padres de las criaturas, solo porque la madre es menor de edad y por protocolo los «denuncian».

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- Se ha mejorado en algo pero aun es deficiente.
- Establecimientos de salud deteriorados.
- Falta de equipamiento básico para la atención diferenciada de niña, niño y adolescente.
- Locales, no cuentan con los servicios básicos necesarios, ni con los equipos para atender a los pacientes.
- Existe una falta de instrumentos con tecnología de información que permita tomar decisiones oportunas.
- Cuentan con poco equipamiento, no tiene materiales e insumos pertinentes.

**Aspectos críticos del presupuesto**

- Escasa asignación presupuestal.
- Mala programación del presupuesto.
- La mayoría de las veces el presupuesto no es utilizado para lo que realmente fue asignado.
- Presupuesto está orientado a las acciones recuperativas;
- Mínima asignación presupuestal para las acciones promocionales en el PPR.
- La capacidad de gasto no se da oportunamente por trámites que dificultan el gasto oportuno.
- Con respecto al presupuesto, está mal orientado, no es específico para la primera infancia.
- Hay poco presupuesto en los establecimientos de nivel I. I.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- No se cuenta con personal que elabore buenos planes de acción que atiendan necesidades de menores de edad.
- No se ha considerado en la planificación los determinantes sociales.
- Los servicios de prevención no funcionan adecuadamente, ya que los problemas no han disminuido, al contrario, se han incrementado.
- Falta de involucramiento de los otros actores sociales en la planificación.
- Escasa gestión de autoridades en la implementación de recursos humanos y de equipamiento.
- Escasa coordinación entre instituciones.
- Escasos proyectos y planes de mejora.
- No se respetan los criterios de creación de centros de salud;
- Hay una débil articulación y poca promoción de los derechos con enfoque preventivo.
- Un aspecto positivo es que se viene evaluado el uso del enfoque de las etapas de vida para diseñar mejor las intervenciones en salud.

**RENIEC – PROYECTO IDENTIDAD** (Cusco, Huancavelica)**Aspectos críticos de los recursos humanos**

- En el registro civil, el cargo es muy rotativo. La rotación se da por causa de favores políticos y esto no genera capacidades y, a la vez, tiene poca información (capacitación).

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- Faltan locales de la RENIEC, lo que conlleva un escaso acceso al servicio.
- Hay adultos indocumentados, viven lejos de la ciudad.
- Equipamiento deficiente.
- En la zona rural predominan sistemas de registro anticuados: «son manuales, por lo tanto inadecuados y esto genera que haya errores».

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- No hay articulación entre las políticas públicas y el aspecto operativo.
- No se conocen canales de articulación operativa entre Gobiernos locales y RENIEC.
- Falta articulación con los sectores de educación y salud y el Programa Juntos para el logro de sus metas.

## 5.2. Servicios de protección contra la violencia

### COMISARIAS (Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lima)

#### Aspectos críticos de los recursos humanos

- Hay poca capacidad para operar.
- Faltan especialistas para atender a niñas, niños y adolescentes, y de manera especial en los casos de violencia sexual.
- Es frecuente que muestren poco interés por los problemas de las niñas y niños.
- Alta rotación de personal. No se debería rotar al personal capacitado.
- No existen en la región albergues suficientes que garanticen su salud, su educación y su bienestar.
- La labor de la PNP se restringe a una labor preventiva.
- No hay políticas de incentivo internas para promover especialización en niñez y adolescencia, sí los hay para ser policía antidroga o antiterrorista.
- Un aspecto positivo es la rotación hacia zonas rurales de policías que se han capacitado en violencia, niñez y adolescencia, ya que les permite aplicar lo aprendido incorporándolo en sus respectivas comisarías y dando «algo más especializadas».

#### Aspectos críticos de la infraestructura

- Infraestructura inadecuada, a veces el ambiente para el descanso se usa para el trabajo.
- Se sugiere que los Gobiernos regionales implementen cámaras gessell para el tratamiento de casos de violencia.
- No hay un espacio adecuado para la custodia de menores infractores; las comisarías no estarían cumpliendo con los estándares internacionales.
- Falta un sistema de registro informatizado y único de víctimas de la violencia.

#### Aspectos críticos del presupuesto

- No se sabe cuánto es el presupuesto que maneja la policía para el servicio que brinda. Debería informarse a la población.
- No hay una logística adecuada: a veces el personal compra sus materiales, paga por las fotocopias.
- Escasa asignación presupuestal para el funcionamiento del servicio (falta papel, tintas, fotocopias, etc.).
- No hay recursos para el seguimiento de programas.

#### Aspectos críticos de planificación /gestión

- Falta de Planificación
- Hay planes pero la gestión es vertical.
- La gestión no está orientada al usuario.
- La dimensión estratégica y la operativa no guardan una armonía que permita actuar acorde con las demandas.
- Predomina un tipo de actuación principalmente reactiva.
- La capacidad de gestión no es adecuada en todas las áreas de la policía; hay mejor capacidad de gestión en tránsito que en otros temas.
- Poca coordinación con organizaciones de base e instituciones de la sociedad civil en general; las coordinaciones con entidades públicas y ONG son muy puntuales y esporádicas.

### DEMUNA (Ancash, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, La Libertad, Lima)

#### Aspectos críticos de los recursos humanos

- Se cuenta con equipo mínimo de trabajadores sociales, psicólogo y abogado.
- Poca sensibilidad en la atención, que requiere de calidad y calidez.
- Si bien forman parte de la estructura orgánica de los municipios, no cuenta con personal idóneo técnico profesional.
- Muchas veces el puesto es ocupado por practicantes o a veces dirigido por trabajadoras sociales.
- No hay suficiente personal y no tiene el perfil necesario.
- Alta rotación de personal capacitado por el MIMP, lo que hace que los esfuerzos en capacitación se pierdan, e impida hacer un trabajo más integral.
- No hay una valoración de las personas que trabajan en las DEMUNA ni de su trabajo; faltan mecanismos de reconocimiento.
- Se requiere un equipo multidisciplinario: psicólogo, trabajador social, mínimo dos abogados. Deben tener la formación necesaria para acreditar el servicio.
- Hay recurso humano con capacidad de gestión, pero se requiere mayor articulación con otros.

#### Aspectos críticos de la infraestructura

- No se cuenta con ambientes propios (son prestados por los Gobiernos locales) ni son adecuados para brindar una atención óptima; sobre todo, con la privacidad que se requiere.
- Casi siempre se comparte el ambiente con otras áreas.
- Falta de logística.
- Hacinamiento y estrechez.

#### Aspectos críticos del presupuesto

- Muy bajo para cubrir al personal: nos dan presupuesto para actividades, de ahí hay que sacar para el personal.
- El principal problema es disponibilidad de recursos para contratar los profesionales que se requieren.
- El sistema de inversión pública no contempla aspectos vinculados a la prevención, atención y rehabilitación; está enfocado en la infraestructura antes que en los servicios.

Sigue /...

... / viene

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- Los Gobiernos locales no tienen en su agenda atender los problemas de niñas, niños y adolescentes.
- No están implementadas las DEMUNA en todos los Gobiernos locales.
- No hay planificación y no se articulan los instrumentos de gestión; hay escasos lineamientos para su funcionamiento.
- Desarticulación entre la política e investigación.
- Se observa que el trabajo que vienen desarrollando está en función de números o metas de casos; pero no en función de la atención cualitativa (las personas) ni en la prevención.
- Hay poca coordinación interinstitucional, lo que dificulta dar seguimiento a los diferentes casos.
- No se da prioridad al trabajo con redes comunitarias (OSB) ni se buscan alianzas estratégicas con centros de salud, comisarías y otros.
- Incluye procedimientos que entorpecen el cumplimiento de metas de protección.
- se constituye en instancia previa para demandas de pensiones de alimentos, lo que resulta dilatorio... antes de ir a la instancia judicial.
- En la ruta de atención muchas veces re-victimiza a la víctima.
- Falta orientar las acciones a la promoción de los derechos.
- No hay un adecuado sistema de información y no hay central de información.

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO (Ancash, Ayacucho)****Aspectos críticos de los recursos humanos**

- No hay continuidad en el trabajo, el personal al que se capacita no tiene duración en el cargo.
- La dotación de recursos humanos es insuficiente. Pese a las carencias, «la oficina no escatima esfuerzos».
- Actitudes inadecuadas, verticalidad e indiferencia.
- Falta de compromiso social del personal.
- Falta de capacitación.

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- La oficina tiene las condiciones de infraestructura y tecnológicas para atender la problemática de la región.
- Falta de espacio para una atención confidencial.

**Aspectos críticos del presupuesto**

- No hay una priorización del servicio.
- Limitado e inadecuado presupuesto por falta de planificación.
- Mala distribución del gasto-inversión.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- Para contrarrestar la rotación de personal, incorporar en la planificación programas de capacitación se sugiere que se den constantemente.
- Falta de voluntad política y de iniciativas.

**DEFENSORÍA DEL NIÑO, NIÑA Y ADOLESCENTE (Cusco)****Aspectos críticos de los recursos humanos**

- Hay insuficiente personal.
- Poco capacitado.
- Alta rotación, que afecta tanto la calidad del servicio, la planificación y, sobre todo, la institucionalización de determinados procesos.
- No hay una política de incentivos y menos aún de reconocimiento de las defensoras comunitarias y su aporte a la comunidad.

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- Las DNA no solo tienen poca cobertura sino que carecen de espacios exclusivos para este tipo de servicio; suelen compartirlos con otras instituciones.

**Aspectos críticos del presupuesto**

- Escaso presupuesto. El Estado poco aporta para este tipo de servicios, solo hay aportes de ONG y otras instituciones.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- A pesar que son reconocidas por la Ley Orgánica de Municipalidades, por lo general, no están en el organigrama de la municipalidad, ni en la planificación del presupuesto.
- Pueden o no funcionar, y su funcionamiento y capacidad depende de la voluntad política.
- No hay organismos que hagan un control a su desarrollo o les den acompañamiento.
- No siempre están inscritas ante el MIMP.

**CENTRO DE EMERGENCIA MUJER** (Lima)**Aspectos críticos de los recursos humanos**

- Poca capacitación, no saben explicar con claridad sus servicios. Por ej. muchas veces reciben un caso lo entrevistan pero luego no hacen seguimiento o lo derivan a otra institución (derivan casos a la Fiscalía que no son judicializables, generando fastidio en las niñas, niños y adolescentes, y sobre carga procesal a la fiscalía).
- Carecen de personal profesional adecuadamente calificado.
- No tiene trabajadores sociales.
- El personal profesional suele tener una débil o mala preparación profesional que tiene su origen en las universidades o centros de estudio.

**FISCALÍA DE FAMILIA** (Ayacucho)**Aspectos críticos de los recursos humanos**

- Carecen de personal suficiente para la atención de los casos de infancia, tanto en la Fiscalía mixta civil y en la de familia. Hay 1,200 casos para cada fiscalía y 900 son de familia.

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- Los ambientes se han descentralizado. A pesar de ello, faltan ambientes adecuados; se requiere un local con espacio independiente para atender a los denunciantes.

**Aspectos críticos del presupuesto**

- Poco se planifica para asumir los problemas judiciales. Los fiscales y el Ministerio Público en general se encuentran abrumados por la carga procesal.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- Carecen de instrumentos de trabajo.
- No cuentan con una adecuada gestión de planes.
- Carecen de recursos económicos para contratación de personal. Los que tienen más presupuesto son los fiscales antidrogas y anticorrupción.

**JUZGADO DE FAMILIA** (Ayacucho)**Aspectos críticos de los recursos humanos**

- A nivel regional, faltan jueces especializados en el sistema de protección judicial a niñas, niños y adolescentes.
- A nivel provincial, hay inestabilidad y falta de personal para atender la carga procesal.
- Faltan equipos multidisciplinarios (vinculados con otros órganos autónomos de justicia).

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- En dos provincias, se cuenta con local propio y en los demás hay hacinamiento.
- No hay espacios diferenciados para atender casos de niñez.

**Aspectos críticos del presupuesto**

- Limitado presupuesto para completar un equipo multidisciplinario.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- Dificultades en la integración en términos de planeamiento.



**CENTRO DE RECLUSIÓN Y REHABILITACIÓN Y MAMIS** (Ayacucho, Cusco, La Libertad)**Aspectos críticos de los recursos humanos**

- Perfil inadecuado del personal; no está especializado.
- Capacitación insuficiente o ineficiente
- Atención ineficiente e insuficiente.
- Faltan supervisores.
- Carecen de equipos multidisciplinarios para una mejor atención.

**MAMIS**

- El personal no tiene estabilidad y, por los cambios, los procesos no se pueden consolidar y no se pueden generar experiencias sistematizadas para ser replicadas.
- Los profesionales abandonan los MAMIS por falta de apoyo institucional.

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- Insuficientes centros de rehabilitación para niños infractores: «no hay centros para recluir y rehabilitar a niños mayores de 14 años, habiendo una tendencia a enviarlos al INABIF o a centros de reclusión para adultos».
- No existen ambientes debidamente implementados.
- No hay espacios adecuados de escucha.

**Aspectos críticos del presupuesto**

- Mal manejo presupuestal.
- Insuficiente presupuesto; no cubre las necesidades reales.

**MAMIS**

- No se cuenta con una asignación presupuestal ni con infraestructura.
- El Estado no invierte en temas de capacitación; lo hacen los cooperantes.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- No se cuenta con un plan estratégico a mediano y largo plazo.
- Falta de plan de trabajo integrado entre las diversas instituciones.
- No hay articulación con otras entidades del subsistema de justicia.
- Ineficiente y escasa supervisión de los centros.
- No se evalúa el crecimiento de los NNA en los centros.
- No existe un mecanismo para articular la información en relación con las necesidades.
- No hay estadísticas para plasmar los casos, porque no hay una unidad que centralice la información de casos y unifique datos.
- El grueso de los profesionales que trabajan en los MAMIS carecen de información y no tienen una adecuada orientación para detectar bien los casos de *bullying* y violación, principalmente, sobre qué deberían hacer los docentes que los detecten, pues ellos tienen la obligación moral de hacer la denuncia.
- No se ve como un problema más integral de salud y educación.
- La coordinación con la DREA es casi nula.
- Las acciones se restringen a un activismo.

**INABIF, BENEFICENCIA Y ALBERGUES** (Ancash)**Aspectos críticos de los recursos humanos**

- No cuenta con personal profesional y técnico calificado y especializado para la atención/ capacitación de niños niñas y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles.

**Aspectos críticos de planificación /gestión**

- Falta de planificación y/o elaboración de proyectos para obtener la aprobación, y ejecutar actividades que favorezcan a las niñas y niños.

**Aspectos críticos de la infraestructura**

- Falta de locales para dar albergues adecuados a menores de edad abandonados y con diversos problemas específicos (discapacidad, adolescentes embarazadas, menores de edad infractores).

**Aspectos críticos del presupuesto**

- Presupuesto insuficiente para cubrir todas las necesidades de atención desde las alimentarias y de alojamiento hasta las recreativas, de afecto y de capacitación de los niños.

# Bibliografía

## **Abugattás, Javier**

- (2007a). «Sistema Nacional de Atención Integral del Niño y Adolescente. Concepto y esquema normativo. Resumen Ejecutivo». Material impreso.
- (2007b). «Esquema del concepto de Sistema y Ente Rector». Material impreso.
- (2007c). «Hacia un Sistema de atención integral de NNA» (resumen). Material impreso.

**Aracena, Marcela, Ramón Castillo, Ana María Haz et al.** (2000). «Resiliencia al maltrato físico infantil: variables que diferencian a los sujetos que maltratan y no maltratan físicamente a sus hijos...». *Revista de Psicología*, volumen IX, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

**Arce, Gerardo et al.** (2011). *Juventud y género en las Fuerzas Armadas*. Lima: IDL.

## **Arnillas Lafert, Federico**

- (2007). «El Pacto de DESC y la convención de los derechos del niño». Material impreso.
- (2009). «Ver, juzgar y pistas para actuar». Recife -Brasil, Julio 2009. Material impreso.
- (2008). «Relevancia de la incidencia. Aspectos teóricos y metodológicos». Material impreso.
- (2011). «Pobreza y derechos humanos». Material impreso.
- (2012). «Los derechos de la niñez peruana». *Revista Páginas*, junio, pp. 40-54.
- (2012). «Presupuesto e infancia: un enfoque integral». Material impreso.

**Asociación Solidaridad Países Emergentes (ASPEM)**, (2011). «Instituciones y Normas Legales sobre violencia Sexual referidas a Niños, Niñas y Adolescentes. Proyecto 'Cerros Seguros en el distrito de El Agustino: una respuesta social frente al abuso de niñas'». Lima: Fondo Ítalo Peruano.

**Aung San Suu Kyi** (2002). «Desarrollo humano y dignidad humana». En: *PNUD. Informe sobre desarrollo humano 2002*. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Nueva York: p.52.

«Ayuda memoria sobre el programa presupuestal estratégico Violencia Sexual y Familiar y la importancia de visibilizar en él la atención a la violencia contra la infancia» (2010). Material impreso.

**Beloff, Mary** (1999). «Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar». En: *Justicia y derechos del niño*. Santiago de Chile: UNICEF, p.9 y siguientes.

**Belsky, Jan** (1980) «Child maltreatment. An ecological integration». *American Psychologist*, No. 35, pp. 320-335.

**Castro, Jorge; Alejandro Cussiánovich V, Luis Tejada R. y Jorge Valencia Corominas** (2009). *Balance a los veinte años de la Convención. Participación de los niños y niñas*. Lima: IFEJANT, Save the Children.

## **Cilleros Bruñol, Miguel.**

- «Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios». INAU. Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/cillero.pdf>>
- (1999). «El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño». IIN. Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.iin.oea.org/iin/cad/SIM/pdf/mod1/Texto%208.pdf>>

## **Código de los Niños y Adolescentes**

- (1992). Decreto Ley Decreto Ley N° 26102. Promulgado: 24/12/92. Publicado: 29/12/92. Vigencia: 28/06/93.
- (2000). Ley N° 27337. Promulgada: 2/08/2000. Publicada: 7/08/2000

**Colectivo Interinstitucional por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes** (2009). «Propuesta de programa presupuestal estratégico para el incremento de la protección de niños, niñas y adolescentes contra la violencia». Material impreso.

**Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. Washington DC: CIDH.

**Convención sobre los derechos del niño** (1990). Ginebra: Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

**Congreso de la República** (2012). Proyecto de Ley No. 1113 que modifica el artículo No. 20, numeral 2 del Código Penal referida a la inimputabilidad de los menores de edad.

**Dammert, Lucía y Felipe Salazar** (2009). *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO – Chile.

## **Defensoría del Pueblo**

- (2007). «La aplicación de la justicia penal ante casos de violencia sexual perpetrados contra niñas, niños y adolescentes». *Informe Defensorial N° 126*, Lima.
- (2009). *Normas básicas sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes*. Tomo I (compendio). Lima: Defensoría del Pueblo.

- (2009). *Normas básicas sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes*. Tomo II (compendio). Lima: Defensoría del Pueblo.
- (2010). «El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: la situación de los Centros de Atención Residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo». *Informe Defensorial No. 150*, Lima.
- (2011a). «Aportes para contribuir a establecer una agenda congresal en materia de niñez y adolescencia». Lima: Defensoría del Pueblo.
- (2011b). «Las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado Peruano: un balance de su cumplimiento». *Documento Defensorial*, N° 15, octubre, Lima.
- (2011c). «Niños, niñas y adolescentes en abandono. Aportes para un nuevo modelo de atención». *Informe Defensorial*, No. 153, Lima.

**Diario El Comercio.** «Presentación del Latinobarómetro 1995-2010». *Diario El Comercio*. Lima, 6/04/2011.

**Díaz Pomé, Aleni.** «La Efectividad de las Medidas de Protección frente a la Violencia Familiar». *Revista Electrónica del Trabajador Judicial*. Fecha de consulta: 25/06/ 2012. <<http://trabajadorjudicial.wordpress.com/la-efectividad-de-las-medidas-de-proteccion-frente-a-la-violencia-familiar>>.

**Everychild** (2006). «Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente». Material impreso.

**Franco Gavonel, María del Carmen** (2009). «Diseño y desarrollo técnico de recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en el tema de inversión e infancia». Material impreso.

#### Galtun, Johan

- (1981). «La contribución específica de la irenología al estudio de la violencia: tipología». En *La violencia y sus causas*. París: UNESCO, p.91-106.
- (2003). «Violencia Cultural». *Gernika Gogoratz. Documento N°14*, Gernika-Lumo, España.

**Garbarino, James** (1977) «The human ecology of child maltreatment. A conceptual model for research». *Journal of Marriage and Family*, No.39, p. 721-736.

**García Méndez, Emilio** (comp.) (2006). *Protección Integral de niñas, niños y adolescentes*. Buenos Aires: Del Puerto/ Fundación Sur.

**García Sánchez, Francisco Alberto** (2001). «Modelo Ecológico / Modelo Integral de Intervención en Atención Temprana. Mesa Redonda: Conceptualización del desarrollo y la Atención Temprana desde las diferentes escuelas psicológicas». XI Reunión Interdisciplinar sobre Poblaciones de Alto Riesgo de Deficiencias, Madrid, 29 -30 de noviembre

**Grupo de Iniciativa nacional por los Derechos del Niño (GIN)** (2005). «Informe sobre la aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes en el Perú (2000-2005)». Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.laposadadebelen.org/articulos/informe%20GIN-%20DDHH.pdf>>.

#### INEI

- (2007a). «Censos Nacionales 2007. Sistema de Consulta de Principales Indicadores Demográficos, Sociales y Económicos». INEI. Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.inei.gob.pe/>>.
- (2007b). «II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007». INEI. Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.inei.gob.pe/bibliointeipub/bancopub/Est/Lib0860/tomol.pdf>>
- (2009a). *Perfil sociodemográfico del Departamento de Ancash*. Lima INEI.
- (2009b). *Perfil sociodemográfico del Departamento de Ayacucho*. Lima INEI.
- (2009c). *Perfil sociodemográfico del Departamento de Cusco*. Lima INEI.
- (2009d). *Perfil sociodemográfico del Departamento de Huancavelica*. Lima INEI.
- (2009e). *Perfil sociodemográfico del Departamento de La Libertad*. Lima INEI.
- (2009f). *Perfil sociodemográfico del Departamento de Lima*. Lima INEI.
- (2009g). *Perfil sociodemográfico del Perú*. Lima. Lima INEI.
- (2011a). Perú. *Perfil de la pobreza por departamentos. 2001-2010*. Lima: INEI.
- (2011b). Perú: *Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamentos, 2001-2010*. Lima: INEI.
- (2011c). Perú. *Indicadores de Resultado Identificados en los Programas Estratégicos 2000 – 2011*. Lima: INEI.
- (2011d). «Primera Encuesta Nacional de la Juventud Peruana – 2011: primeros resultados». Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.inei.gob.pe/Bibliointeipub/BancoPub/Est/lib0991/libro.pdf>>
- (2012a). «Estadísticas con Enfoque de Género: trimestre: enero-febrero-marzo, 2012». *Informe Técnico N°*, junio, Lima.
- (2012b). «Situación de la niñez y del adulto mayor. Octubre – noviembre – diciembre 2011». *Informe Técnico, No. 1*, marzo, Lima.
- (2012c). «Situación de la niñez y del adulto mayor. Enero-febrero-marzo 2012». *Informe Técnico, No. 2*, junio, Lima.
- (2012d). *Informe Técnico. Evolución de la Pobreza 2007-2011*. Lima, INEI. <[http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza\\_InformeTecnico.pdf](http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_InformeTecnico.pdf)>
- (2012e). «Panorama económico departamental – abril 2012». *Boletín técnico INEI, n° 6*, Lima.
- (2012f). *Perú compendio estadístico 2012*. Edición de bolsillo. Lima: INEI.
- (2012g). Registro Nacional de Municipalidades, RENAMU 2012. Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.inei.gob.pe/srienaho/renamu2012/renamu2012.asp>>
- (2013a). ENDES 2012, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012. Lima: INEI.
- (2013b). «PBI por departamentos». *Portal de Información Económica. Cuentas Nacionales*. Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.inei.gob.pe/web/aplicaciones/siemweb/index.asp>>

- Portal de Información Social. ENDES 2011. *INEI*. Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://desa.inei.gob.pe/endes/>>
- InfoGob.** «Observatorio para la Gobernabilidad». Fecha de consulta: 10/06/2012. <[www.infogob.com.pe/Localidad/ubigeo.asp?IdUbigeo=020000&IdTab=0](http://www.infogob.com.pe/Localidad/ubigeo.asp?IdUbigeo=020000&IdTab=0)>
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes** (2003). «Prototipo base Sistema Nacional de Infancia». *IIN*. Fecha de consulta: 28/05/2013 <[http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/Sistema\\_Nacional\\_Infancia.pdf](http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/Sistema_Nacional_Infancia.pdf)>
- Kurst-Swanger, Karel; Petcosky, Jacqueline L.** (2003). *Violence in the Home: Multidisciplinary Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- La Parra, Daniel y José María Tortosa** (2003). «Violencia estructural: una ilustración del concepto». *Grupo de Estudios de Paz y Desarrollo, Universidad de Alicante. Documentación Social 131*. Fecha de consulta: 28/05/2013. <[http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo\\_busqueda=EJEMPLAR&revista\\_busqueda=430&clave\\_busqueda=85792](http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=430&clave_busqueda=85792)>
- MANTHOC.** «Pronunciamento de respecto de la erradicación del trabajo infantil». *MANTHOC*. Fecha de consulta: 28/05/2013. <[http://www.manthocperu.org/contenido/index.php?option=com\\_content&task=view&id=87&Itemid=27](http://www.manthocperu.org/contenido/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=27)>
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)**
- (2010). «Actas de Compromiso y Acuerdos de Gobernabilidad de los Gobiernos Regionales». Fecha de consulta: 28/06/2012. <<http://www.mesadeconcertacion.org.pe>>
  - (2012). «Reflexiones en torno al trabajo infantil en calle y el modelo de intervención desde la Municipalidad Metropolitana de Lima». Material impreso.
  - (2012). «Alerta embarazo adolescente problema social que requiere solución concertada». *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*. Fecha de consulta: 28/06/2012. <<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/noticias.php?action=mostrar&id=1440&d=1>>
  - (2012). «Seguimiento concertado a las políticas públicas referidas a la prevención del embarazo adolescente». Lima. Material impreso.
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Colectivo Interinstitucional por los Derechos de las Niñas Niños y Adolescentes.** (2009) «Propuesta de Programa Presupuestal Estratégico para el incremento de la protección de niños, niñas y adolescentes frente a la violencia». Lima.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.** «Directorio de equipos de trabajos zonales. PRONNA». Material impreso.
- Ministerio de Agricultura** (2002). «Directorio de Comunidades Campesinas. PETT».
- Ministerio de Educación**
- (2011) «Censo 2011». *MINEDU*. Fecha de consulta: 28/06/2012. <<http://escale.minedu.gob.pe/censo-escolar>>
  - (2012). «Estadísticas de Calidad Educativa. Tendencias». Fecha de consulta: 28/05/2013 <<http://escale.minedu.gob.pe/indicadores2012>>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).** (2013) «Programa Cuna Más. ¿Dónde estamos?». Fecha de consulta: 28/06/2013. <<http://www.cunamas.gob.pe/index.php/ambito-de-intervencion>>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos** (2012). «Primer borrador del Informe Nacional relativo al Examen Periódico Universal». Material impreso.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables –MIMP**
- (2011). «PNAIA 2011-2021. Proceso de formulación de Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2011-2021». Material impreso.
  - (2012a). *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. Lima: MIMP.
  - (2012b). *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (resumen ejecutivo)*. Lima: MIMP.
  - (2012c). Propuesta articulada para la protección integral de niñas, niños y adolescentes frente a la violencia.
  - (2012d). Personas afectadas por VFS atendidas en los CEM 2012.
  - (s/f) «DINNA. Directorio de la dirección de niños, niñas y adolescentes». Material impreso.
  - (s/f) «SNAINA. Propuesta normativa para la modificación del Libro Segundo del Código de los Niños y Adolescentes». Material impreso.
- Ministerio Público**
- (2011). «Violencia familiar 2008-2009-2010». *Boletín Semanal del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público*, N° 4, Lima.
  - (2011). «Infracciones de violación de la libertad sexual en Lima Metropolitana y Callao». *Boletín Semanal del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público*, N° 5, Lima.
  - (2011). «Infracciones de Violación de la Libertad Sexual». *Boletín Semanal del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público*, N° 6, Lima.
- Ministerio de Salud (MINSA).** (2013). DGE. Red Nacional de Epidemiología (Renace). Cuadro: Número de muertes maternas por departamento, Perú 200-2013.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA).** (2012). *Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil* (ENPETI 2012-2021). Lima: MINTRA.
- Montoya Vivanco, Iván** (2011). *La impunidad en los Delitos Sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes en el distrito de El Agustino*. Lima: ASPM, Municipalidad de El Agustino, FIP.
- Mujica, Javier**
- (2011). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Lima: Perú Equidad.
  - (2010). *Ser mejores para hacerlo mejor: manual de introducción a la programación de políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos*. Lima: Perú Equidad.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** (2006). «Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo». *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Fecha de consulta: 28/06/2012. <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>>

**Oficina Mundial de Salud** (2003). «Informe mundial sobre la violencia y la salud». *Oficina Mundial de Salud*. Fecha de consulta: 28/06/2012. <[http://www1.paho.org/spanish/am/pub/violencia\\_2003.htm](http://www1.paho.org/spanish/am/pub/violencia_2003.htm)>

**Pacto Territorial, La Libertad, región saludable, 2007-2011**. Política regional de salud: eje de descentralización.

**Plan Provincial por los Niños y Adolescentes de Trujillo**. UNICEF. <[http://www.unicef.org/peru/spanish/peru\\_politicas\\_PATrujillo.pdf](http://www.unicef.org/peru/spanish/peru_politicas_PATrujillo.pdf)>

#### **Policía Nacional del Perú**

- (2008). «Manual de Procedimientos Policiales Operativos en la Intervención con Familia». Resolución Directoral N° 1724-2008-DGNP/EMG-PNP.
- (2012). «Anuario Estadístico 2011, cuadros 19.2, 1.7, 12.3, 12.4, 12.2, 23.2». *Policía Nacional del Perú*. Fecha de consulta: 28/05/2013. <<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>>

**RENIEC**. (2012). «Población identificada con DNI al 31 de diciembre 2012». Fecha de consulta: 28/05/2013. <[http://www.reniec.gob.pe/portal/html/estadistica/Web\\_ANI.html](http://www.reniec.gob.pe/portal/html/estadistica/Web_ANI.html)>

#### **Rodríguez, José y Vargas, Silvana**

- (2008). *Trabajo infantil en el Perú: Magnitud y perfiles vulnerables. Informe nacional 2007-2008*. Lima: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Organización Internacional del Trabajo.
- (2009). *Trabajo infantil en el Perú: Magnitud y perfiles vulnerables. Informe nacional 2007-2008*. Lima: Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Organización Internacional del Trabajo.
- (2010). «Escolaridad y Trabajo Infantil: Patrones y Determinantes de la Asignación del Tiempo de Niños y Adolescentes en Lima Metropolitana». Documento de Trabajo n° 265 del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad católica del Perú.

**SENAJU. Perú** (2012). «Resultados finales de la primera encuesta nacional de la juventud 2011». UNFPA. Fecha de consulta: 28/05/2012. <<http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/SENAJU-INEI-ENAJUV-2011.pdf>>

#### **UNICEF**

- (2008). «Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos». París: UNICEF.
- (2009). «Algunas reflexiones sobre la situación de la niñez en el Perú. A los 20 años de la convención sobre los derechos del niño». UNICEF. Fecha de consulta: 28/05/2012. <[http://www.unicef.org/peru/spanish/cdn\\_final.pdf](http://www.unicef.org/peru/spanish/cdn_final.pdf)>
- (2010). «Entrevista a Mayda Ramos: El tema de la niñez no es realmente importante porque los niños no votan». UNICEF. Fecha de consulta: 28/05/2012. <<http://www.unicef.org/peru>>
- (2012). Estadísticas en web. UNICEF. Fecha de consulta: 16/05/2013. <[http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/peru\\_statistics.html#0](http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/peru_statistics.html#0)>

**Vallenas, Kantuta** (2011). *El Enfoque de Derechos Humanos en la Gestión de los Gobiernos locales*. Lima: IEP.

**Vota por la Niñez** (2011). «Compromiso de las candidatas y candidatos a la Presidencia de la República: Agenda Nacional y Descentralizada por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 2011 – 2016». *Niños del Milenio*. Fecha de consulta: 28/05/2012. <[http://ninosdelmilenio.org/wp-content/uploads/2012/11/Agenda\\_Votaporlaninez.pdf](http://ninosdelmilenio.org/wp-content/uploads/2012/11/Agenda_Votaporlaninez.pdf)>

#### **World Vision International (WVI)**

- (2011a). «Herramienta de análisis, diseño y planeamiento (ADAPT) para la protección de la niñez». Versión de trabajo, 30/10/ 2011.
- (2011). Un enfoque de sistemas para la protección infantil: un documento de debate de Visión Mundial. Londres: WVI.
- (2012). «Protección de la Niñez en Visión Mundial. Reunión Regional de Protección de la Niñez- Perú 27 junio-1 julio». Material impreso.

#### **World Vision Perú (WV Perú)**

- (2008). «Política nacional de protección a los niños, niñas y adolescentes». Lima. Material impreso.
- (2011). «Estrategia de Advocacy –Perú». Lima. Material impreso.
- «Comunidad más Segura para la Niñez». Material impreso.





Una niñez protegida,  
**promotora**  
de una sociedad  
**más justa y segura.**



[www.visionmundial.org.pe](http://www.visionmundial.org.pe)

Oficina Nacional:  
Jr. Sánchez Cerro 2040,  
Jesús María, Lima.  
Central Telefónica: (511) 5136500