



**NIÑAS Y NIÑOS NEGLIGIDOS O ABANDONADOS**

**CUESTIONES Y TENSIONES**

**Documento de Trabajo**

**Una contribución de Familia y Desarrollo**



## RESUMEN EJECUTIVO

Sólo en Lima, más de 100,000 niñas y niños menores de seis años sufren por situaciones de negligencia o abandono. Otros 230,000 niñas y niños estarían en la misma situación en el resto del país. La negligencia y abandono tienen fuerte impacto en el desarrollo infantil a nivel físico y psicológico. A nivel social, la negligencia y abandono repercuten severa y negativamente aumentando la conflictividad y afectando la seguridad ciudadana.

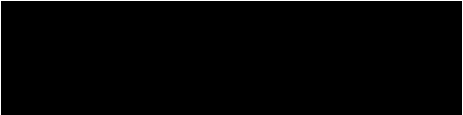
No hay políticas públicas firmes para la prevención de este fenómeno y las políticas para la protección de las víctimas no se adecúan a la Convención de los Derechos del Niño y el Adolescente.

El fenómeno se produce en la intersección entre: vulnerabilidad familiar, tejido social comunal sin suficientes grupos funcionales activos para articular respuestas locales, y servicios públicos semiparalizados por la sobre judicialización de situaciones de conflicto.

La respuesta humanitaria tradicional se ha limitado a la acogida de las víctimas en Centros de Atención Residencial-CAR. Más de la mitad de CAR no están formalizados y sus procesos internos son poco conocidos y escasamente supervisados. La mayoría de CAR requiere orientación sobre los procesos conducentes a autonomizar a sus internos al llegar a la mayoría de edad.

La recomendación se centra en cuatro iniciativas de política:

- i) Articulación de alianzas de mediano plazo para crear y empoderar una red de promotores de derechos de la mujer y los niños y de la solidaridad intergeneracional, que debe incluir los gobiernos regionales y provinciales;
- ii) Establecimiento consensual de una plataforma básica de mensajes e intervenciones para promover y proteger el desarrollo de niñas y niños;

- 
- iii) De-judicialización del proceso de protección primaria, empoderando las instancias comunales que articulan y sostienen soluciones basadas en compromisos locales desde la vigilancia comunal a la consejería, el establecimiento de acuerdos y reciprocidades y la evaluación de procesos y resultados; y,
  - iv) Establecimiento de un programa de fortalecimiento de capacidades que inventaríe y evalúe los CARs y que implemente las medidas de capacitación y ajuste necesarias en los equipos y procesos, considerando la obligación de restituir los vínculos familiares/comunitarios y el derecho a autonomización de los beneficiarios.



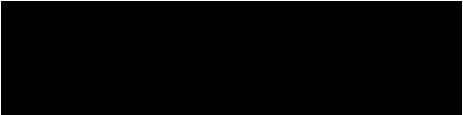
## INTRODUCCIÓN

Las niñas y niños negligidos o abandonados hacen parte de la realidad cotidiana de muchos barrios urbanos y de no pocas comunidades rurales. Notamos la negligencia y el abandono porque son infantes que quedan encerrados en sus casas, o pasan demasiado tiempo solos en la calle sin nadie que se ocupe de ellos; porque están desaseados y presentan enfermedades de la piel; desarrollan actitudes de temor a los demás o de hostilidad manifiesta; pueden usar un lenguaje procaz o tener limitaciones para expresarse fluidamente, trabajan o mendigan, no asisten a ningún servicio de educación inicial ni tienen DNI, no existen registros periódicos sobre su estado en los puestos de salud, han sido beneficiarios de programas asistenciales.

**No son legión.** Se ha estimado provisionalmente que la proporción de niños en esta situación excedería el 7%, en el grupo de 0 a 5 años. Es decir, uno de cada catorce niños está en situación de vulnerabilidad, porque los responsables directos de su crianza y desarrollo están ausentes o desatienden sus funciones o murieron y no hay reemplazantes eficaces. La población de niñas y niños negligidos y/o abandonados podría superar los 100,000 sólo en Lima Metropolitana. La situación podría ser igual en otras urbes, estimándose que excedería los 320,000 niños.

En las comunidades rurales, aunque la migración hubiera debilitado el tejido social, los lazos de parentesco y los mecanismos de reciprocidad comunitaria suelen resolver la situación de las niñas y niños huérfanos, o cuya familia está en situación disfuncional. Hay, es cierto, huachos, infanticidio y estigmatización. Pero, son infrecuentes y se procesan en el marco cultural comunitario.

En los barrios urbanos la situación suele prolongarse con fuerte impacto en el desarrollo de las víctimas. Prevalece la noción que cada familia es responsable de lo suyo, vive de puertas para adentro y los hijos ajenos son asunto de otros. Es



decir, si se observa que hay una víctima, se espera que un punto fuerte del tejido social intervenga y eso suele llegar cuando la situación es extrema.

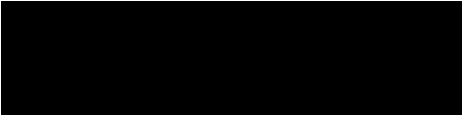
La intervención urbana más frecuente es el recurso a la policía o al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP- para ubicar las víctimas en centros de atención residencial. El MIMP realiza su responsabilidad tutelar principalmente en Lima Norte y Callao, a través de centros del INABIF. En todo el resto del país son los Juzgados de Familia, del Poder Judicial, quienes tienen competencia tutelar. Suelen ejercerla sin coordinar con el INABIF, a pesar de lo que establece la CNA – Art. 249- y el artículo No. 31 del D.S. No. 011-2005-MIMP. Esto implica investigaciones tutelares precarias y resoluciones insatisfactorias, de muy escasa proyección preventiva.

## ALGUNAS REFLEXIONES Y COMPROBACIONES

**La vulnerabilidad familiar es la causa principal de la negligencia y abandono.**

La vulnerabilidad familiar tiene factores causales endógenos y exógenos, y puede tener énfasis socio económicos, culturales o emocionales. Es más frecuente en:

- **Situaciones de precariedad económica.** Desempleo, autoempleo de ingresos bajos, empleo de jornada larga con remuneración insuficiente, pluriempleo con ingresos bajos, gastos repentinos o sostenidos mayores que los ingresos, deuda inmanejable con amenaza de agresión física por falta de pagos. Esta precariedad puede deberse a la falta de capital laboral de los progenitores que suele evidenciarse en falta de documentos personales; analfabetismo y/o estudios incompletos; carencia de certificados ocupacionales o profesionales; habilidades genéricas no trabajadas para la elegibilidad en un empleo; escasa disciplina y sentido de integración en organizaciones. Puede deberse también a las actitudes sociales de racismo, exclusión cultural, prejuicios de clase, entre otros fenómenos sociales.
- **Parejas inmaduras o padres precoces.** Que han llegado a tener hijos sin estar preparadas, que no han acumulado los recursos emocionales ni laborales para hacerse cargo de una familia de modo satisfactorio y que cuentan con escaso apoyo de sus familias de origen. Estas familias son vulnerables tanto al stress señalado en el punto anterior como a situaciones de stress emocional - que lleva a la sexualidad sin compromiso tanto como a episodios de conflicto entre ellos y que repercute en los hijos creando un circuito iterativo –padres en conflicto hacen niños llorones u hostiles que desencadenan comportamientos agresivos de los padres y así ad nauseam. Estos padres precoces suelen tener escasa orientación sobre las necesidades de sus hijos, qué es lo que favorece

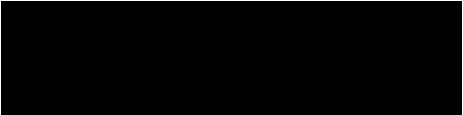


su desarrollo y qué lo afecta negativamente, y sobre sus responsabilidades como padres y parientes. Esta situación en general se agrava con **el advenimiento de nuevos hijos no deseados**, por desconocimiento o incapacidad de usar métodos modernos y eficaces de planificación familiar. **La prevalencia del machismo es también justificación para situaciones de maltrato, negligencia y abandono.**

- **Familias monoparentales con escaso apoyo logístico y emocional.** Parejas con un miembro involucrado en drogas, alcohol o ludopatías; parejas con un miembro en una situación de enfermedad incapacitante; parejas en las que falta un adulto significativo por abandono de hogar, encarcelamiento o muerte; son familias que entran y salen a situaciones de vulnerabilidad en las que los miembros ya no son capaces de satisfacer sus necesidades materiales, emocionales y sociales.

**Hay una relación causal iterativa entre vulnerabilidad y violencia doméstica.** A más vulnerabilidad mayor negligencia de las necesidades de desarrollo de los infantes y niños, mayor frecuencia de episodios de abuso físico, maltrato psicológico y promiscuidad, sin que la correspondencia sea homogénea para todas las familias ni todas las culturas. **El control de la conversión de la frustración en violencia contra allegados más débiles depende de recursos emocionales y éticos** que generalmente se construyen antes de los quince años y que son puestos a prueba en situaciones de stress prolongado. Son clásicos los estudios de Rodríguez Rabanal y otros en el Perú sobre las cicatrices de la pobreza.

- **Progenitores que han sufrido negligencia, abandono o abuso por parte de sus familias.** Tienden a repetir estas conductas con sus propios hijos. Progenitores con una fuerte experiencia de arbitrariedad en los tejidos económicos y sociales en los que han participado, difícilmente incorporan en su cotidianidad las implicaciones de los derechos ajenos.

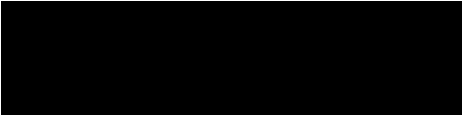


**Un contexto en donde: “el que puede, puede” y en el que predomina la impunidad, favorece el maltrato, la negligencia y abandono.**

**La negligencia con niñas y niños no es necesariamente un problema permanente.** Al menos una de cada cinco familias pasa por períodos de stress y vulnerabilidad en los que incurre en negligencia. Suelen ser los parientes, los amigos más cercanos o los vecinos de más confianza los que toman conciencia de lo que pasa en esos períodos de crisis, aportan cuidados suplementarios o complementarios y ayudan a los progenitores a tomar conciencia de la situación y a regresar a comportamientos de mayor responsabilidad. Esto prueba que, en muchos casos, hay un componente de solidaridad y control social en el entorno cercano a la víctima de negligencia que tiene posibilidad de reaccionar positivamente y reducir el impacto de la situación.

**En los casos que no hay una respuesta del entorno inmediato, la negligencia o el abandono adoptan una dimensión patética visible que moviliza a los grupos funcionales locales.**

**Es conocido que hay y es necesario un control social formativo para propiciar comportamientos deseables** y reducir la incidencia de comportamientos indeseables en las familias. Este control suele ser ejercido a través del comentario entre vecinos, que modulan actitudes aprobatorias y promotoras de ciertos comportamientos y de rechazo a otros. La aprobación social es una necesidad sentida por la inmensa mayoría de familias. Menos del 4% de las parejas puede prescindir del control social, sea ignorándolo o desafiándolo. El control social se fortalece cuando se explicitan los comportamientos recomendables y los reprobables; y se debilita en la medida en que predomina un modelo de convivencia social en que lo familiar se vive de puertas para adentro.

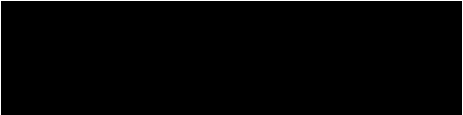


**La principal limitación para un control social formativo** – que juzgue el comportamiento de los parientes entre ellos y respecto a sus niños y explicita lo que se aprueba y lo que se condena – **es la creencia prevalente que los hijos son de los padres** y que ellos los pueden tratar como les parece. Esta creencia incluye a la mayoría de las autoridades, que suelen recomendar a los promotores comunales **no meterse en líos ajenos**, especialmente cuando denuncian abusos.

**La judicialización de las situaciones de falta o delito**, en circunstancias en que los procesos judiciales son lentos y engorrosos **hace que los operadores de los servicios de salud y de educación sean renuentes a involucrarse en denuncias**. Ellos saben que la judicialización implica, en la práctica, una penalización a la solidaridad con las víctimas. Y las víctimas quedan a expensas de familias a pesar de las evidencias de negligencia, abuso y/o abandono.

**Las organizaciones de fe y los grupos funcionales comunales** – juntas vecinales, clubes de madres, cocinas y comedores populares, asociaciones de mujeres, congregaciones confesionales, asociaciones de comerciantes, grupos artístico culturales, asociaciones deportivas, asociaciones de migrantes – **suelen ser los más activos en reconocer e intervenir en situaciones de negligencia y abandono**.

**Su intervención puede implicar una denuncia** -que deriva o no en la judicialización de las situaciones irregulares- **o concretarse en acuerdos y coordinaciones para articular una solución sostenible a nivel comunal**. Muchas situaciones urbanas de emparentamiento informal tienen este origen – porque se encarga a una familia hijos de otra familia, y se asume que los niños ayudarán en la casa receptora, a cambio de buen trato, alimentación, refugio y estudios. Es frecuente que ocurran abusos –niños acogidos que terminan como sirvientes domésticos con jornadas largas, sin remuneración ni estudios y sufriendo maltrato psicológico frecuente.

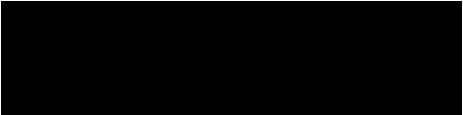


Naturalmente, los grupos funcionales locales tratan de obtener el máximo de apoyo externo posible – municipios, programas nacionales de apoyo, iglesias – porque son conscientes de la variable sostenibilidad. **La expectativa es que al dar apoyo a una familia receptora se le crea la responsabilidad de rendir cuentas** y se establece el derecho social a velar por la situación de las niñas y niños encargados.

El conocimiento de los abusos posibles en estas situaciones es una de las razones por las que en muchas situaciones se acude a los Centros de Atención Residencial –CARs – sean éstos formales, del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF - o los de iniciativa privada, en cuanto se pueda. **La realidad conocida de la mayoría de los CAR, muestra que más del 70% de los niños están internos en una lógica de subsidio a familias pobres** – como becados en un internado – que es muy distinta de una lógica de protección y muy distante de una lógica de promoción de los derechos de los niños, prevención de la negligencia y abandono o promoción de una cultura comunal de solidaridad intergeneracional.

**Las exigencias para formalizar los CARs de acuerdo al Reglamento no han favorecido la formalización** de una enorme cantidad de servicios actualmente existentes:

- Los hay efímeros como los hay que apenas sobreviven, en términos económicos, pero que han durado años.
- Hay CARs informales casi espontáneos, generados desde el voluntariado: varios han sido creados por cooperantes extranjeros que han terminado prolongando su permanencia y recibiendo apoyo de sus embajadas, a pesar de tratarse de servicios informales.
- Los hay ligados a organizaciones de iglesias altamente estructuradas –son CARs que incluso reciben niños a partir de sentencias judiciales de entrega en



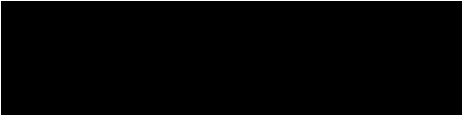
tutela- pero que funcionan como servicios no explícitamente declarados al INABIF o al MIMP, sino como actividades de comunidades religiosas.

- Hay CARs con una cotidianidad barrial de familia ampliada –donde los niños salen a unidades de salud o educación cuando es necesario, y los hay como internados con una cotidianidad bastante regimentada y fuertemente diferenciada de la vida familiar y barrial, con sus propios servicios educativos y de enfermería.
- Hay CARs con modelos de funcionamiento basados en la dinámica familiar – que tienen grupos de niños encargados a madres o tías sustitutas y que viven en viviendas familiares separadas.
- Hay CARs ligados a procesos de adopción por familias extranjeras, CAR para usuarios con discapacidades severas, entre otros.

**Un problema común de los CAR es el proceso de autonomización de los que llegan a la mayoría de edad.** Sea que la tutela se origine en un mandato judicial o en un acuerdo de partes, cuando el usuario del CAR llega a los 18 años, se espera que esté preparado para la vida independiente y sea autonomizado. Esta expectativa corresponde al concepto prevalente de adultez –en los sectores populares- y a la prevención de situaciones de riesgo entre el nuevo adulto y otros miembros del CAR.

Dos perspectivas educativas diferentes pero no irreconciliables marcan las prácticas más frecuentes en los CAR: asegurar una educación básica general de calidad – que considera más importante aprender a aprender y aprender a convivir que aprender un oficio – y/o asegurar una certificación ocupacional que permita la incorporación inmediata en el mercado.

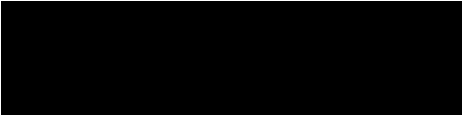
El argumento principal para la primera opción es que así queda abierta la puerta a la educación superior técnica o profesional, y que completando la secundaria se adquieren competencias cognitivas de carácter genérico que son adaptadas al



hecho que los egresantes van a tener que cambiar varias veces de empleo durante su vida activa.

El argumento para la segunda posición es que la preocupación central del egresante será ganarse la vida, y que desde un oficio certificado es más factible encontrar un empleo.

**La experiencia de varias decenas de egresantes de diversos centros muestra que se sale, en general, sin tener noción de proyecto de vida.** No se han establecido metas personales. No se ha hecho una revisión seria de fortalezas y debilidades, no se han evaluado las alianzas y las resistencias a esas metas en las que uno suele implicarse. No se ha profundizado en la noción de elegir a través de las renunciaciones. Para la gran mayoría de egresados hay un período de tres a cinco años marcados fundamentalmente por la necesidad de sostenerse y sobrevivir que no conceptúan como necesariamente malo, porque compensa la experiencia de los CAR en la cual han desarrollado poca autonomía y asertividad y han tenido contacto limitado con las realidades de la calle.



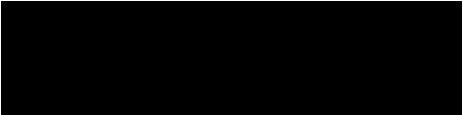
## SIETE TENSIONES QUE DEFINEN LOS LÍMITES DE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE LA NEGLIGENCIA Y ABANDONO Y DE PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS

La posibilidad de prevenir la negligencia y abandono de niñas y niños menores de seis años, y de asumir medidas sostenibles de protección, debe resolverse en consideración de siete preguntas principales.

No son las únicas importantes, pero fueron identificadas a partir de las experiencias de familias de acogida –tanto familias extensas como familias receptoras por solidaridad o afecto-, de familias adoptivas, de casas hogares, de especialistas de INABIF, Salud y Educación, y de organizaciones de protección de derechos del niño. Las respuestas a esas siete preguntas contienen tensiones importantes.

Subrayamos las tensiones marcando las partes de la pregunta con diferente tipo de letra:

1. ¿Cómo promover una cultura de solidaridad intracomunitaria e intergeneracional que incremente la capacidad local de prevenir la negligencia y abandono *en un contexto con miles de mensajes competitivos y a veces contradictorios y con recursos siempre limitados para los desafíos de comunicación?*
2. ¿Cómo reconocer cuándo se empodera a las familias y *cuándo se crean dependencias que estimulan la irresponsabilidad de las madres espontáneas y el desentendimiento de los otros parientes?*
3. ¿Cómo evitar que la búsqueda de la excelencia -o la reducción de riesgo político por la tutela de usuarios del CAR- nos haga proponer estándares maximalistas para CAR *que terminan favoreciendo la informalidad y*



*clandestinidad en circunstancia en que las capacidades reales de supervisión son realmente mínimas?*

4. *¿Cómo prevenir que la necesidad de fijar situaciones y responsabilidades por la vía judicial termine en resoluciones desadaptadas a situaciones reales mudables?*
5. *¿Cuándo y cómo recurrir a capacidades institucionales externas existentes o crear capacidades nuevas de acogida residencial prolongada, sin relanzar los orfanatos como solución al abandono?*
6. *¿Cómo evitar que el derecho a la protección en CAR implique la pérdida del derecho a una familia?*
7. *¿Cuáles son los procesos y prácticas que favorecen la autonomización e integración socioeconómica de los huéspedes de los CAR al llegar a la mayoría de edad, sin encerrarlos en futuros de tercera categoría?*



## LINEAMIENTOS DE POLÍTICA RECOMENDADOS

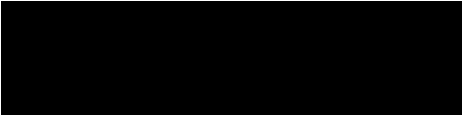
No hay políticas públicas firmes para la prevención de la negligencia y el abandono de niñas y niños. El Perú ha ratificado la Convención de los Derechos del Niño y del Adolescente y modificado el marco legal peruano en consecuencia, pero las políticas y programas para la prevención de este fenómeno y las políticas para la protección de las víctimas no se adecúan a la CDN ni a los instrumentos nacionales complementarios.

Es urgente redefinir las responsabilidades, programas y presupuestos, en el marco doble: de la distribución de funciones entre el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de la Inclusión Social, y de la profundización del proceso de descentralización. Para eso es importante definir las intersecciones sociales en las que se produce el fenómeno; principalmente en la intersección entre vulnerabilidad familiar, tejido social comunal sin suficientes grupos funcionales activos para articular respuestas locales, una cultura de desentendimiento de los problemas de los hijos ajenos y servicios públicos con capacidades limitadas y semiparalizados por la sobre judicialización de situaciones de conflicto.

En ese marco, es necesario orientar la atención de los actores civiles y estatales y potenciar la acción de las redes de organizaciones sociales, de los municipios locales y provinciales, de los gobiernos regionales y de los sectores convergentes –Salud, Educación, Justicia, Interior, Cultura, Ministerio de Inclusión Social- que tienen capacidad de formulación de políticas nacionales.

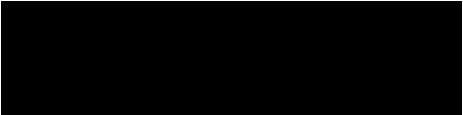
A tal efecto recomendamos cuatro iniciativas de política:

- i) **La articulación de alianzas de mediano plazo** –con otros ministerios, redes de organizaciones sociales y confesionales, medios de comunicación y figuras públicas de autoridad civil reconocida- para crear y empoderar una red nacional de promotores de derechos de la mujer y



los niños y de la solidaridad intergeneracional. El proceso de constitución de estas alianzas debe incluir primero los gobiernos regionales de alto prestigio –por ejemplo el CIAM- y gobiernos provinciales emblemáticos. Este proceso requiere liderazgos complementarios –Primera Dama, Ministro y Viceministros sectoriales, dos o tres parlamentarios de diversas bancadas, figuras mediáticas respetables;

- ii) **El establecimiento consensual de una plataforma básica de mensajes e intervenciones** para promover y proteger el desarrollo de niñas y niños, que puede estar basada en una versión peruana de Información para la Vida –documento de educación parental básica que fue promovido por UNICEF, OMS, UNESCO, FNUAP, PNUD, WB. **Es importante trabajar el tema Derechos de la Mujer y Derechos del Niño como un paquete**, y leer las situaciones de negligencia y abandono como consecuencias extremas –junto al infanticidio y feminicidio- del desconocimiento y violación de esos derechos. Se puede comprometer al sector privado en el proceso de difundir estos mensajes a través de materiales complementarios estandarizados. Se deben trabajar versiones adaptadas a otras experiencias culturales y lenguas nacionales.
- iii) **La de-judicialización del proceso de protección primaria**, empoderando las instancias comunales que articulan y sostienen soluciones basadas en compromisos locales –desde la vigilancia comunal, a la consejería, el establecimiento de acuerdos y reciprocidades y la evaluación de procesos y resultados. A este efecto es importante capitalizar la experiencia de los servicios de solución extrajudicial de conflictos, la experiencia de las Casas de Justicia del Ministerio de Justicia, y de la DEMUNAS. En este marco es importante **reconocer la necesidad de servicios de atención residencial transitoria** y preparar reglamentar



de modo genérico y flexible esta modalidad de atención, que debe ser modulada en función de realidades locales.

**iv) El establecimiento de un programa de fortalecimiento de capacidades que inventaríe y evalúe los CAR** y que implemente las medidas de capacitación y ajuste necesarias en los equipos y procesos, considerando la obligación de restituir los vínculos familiar/comunitarios y el derecho a autonomización de los beneficiarios. El inventario de los CARs puede hacerse en el marco de las alianzas de la primera recomendación de política, de manea que se pueda completar el inventario nacional calificado de los CARs con apoyo de los municipios, las ONG y las facultades de trabajo social, educación y psicología. El fortalecimiento de capacidades debe comenzar por la reflexión y compromiso con un conjunto de principios congruentes con la CDN, e incluir la noción de proyecto de vida como noción rectora de la educación al interior de los CARs.

La mayor parte de la experiencia y reflexión frente a la negligencia, el abandono y la orfandad de niñas y niños de seis años, en los espacios de trabajo de Familia y Desarrollo, y de las organizaciones de la Red de la Alianza Mundial para el Desarrollo Eficiente se ha orientado por los conceptos y propuestas precedentes. En ese marco, Familia y Desarrollo ofrece sus servicios de asistencia técnica y apoyo para la discusión e implementación de las políticas recomendadas.