

RED DE CENTROS DE ACOGIDA RESIDENCIAL DE LIMA
METROPOLITANA Y CALLAO

*Estudio de percepción
de los Centros de Acogida
Residencial frente a la
implementación del
Decreto Legislativo N° 1297 e
impacto del COVID-19*



ALDEAS
INFANTILES SOS
PERÚ



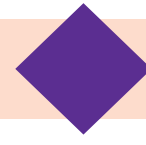
FUNDACIÓN PEDRO Y ANGÉLICA DE OSMA G.



Niños a la Vida
Cuidado Cristiano para Niños en Riesgo



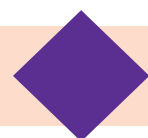
NUEVO FUTURO
Fundades Hogares



CRÉDITOS

El presente documento denominado “Percepción situacional de los Centros de Acogida Residencial frente a la implementación del Decreto Legislativo N° 1297 e impacto del COVID-19”, es una iniciativa desarrollada por la Red de Centros de Acogida Residencial de Lima Metropolitana y Callao, creada en noviembre del 2019 y cuyo Consejo Directivo, en el periodo del 2019 al 2020, está integrado de la siguiente manera:

- ▶ RAFAEL MOISÉS CASAS SÁNCHEZ
Rep. Aldeas Infantiles SOS Perú - Asociación Nacional
- ▶ MILTON GENS CAMPOS CASTILLO
Rep. Asociación Niños a la Vida
- ▶ ELIZABETH CALLAÑAUPA AMABLE
Rep. Asociación de Hogares Nuevo Futuro Perú
- ▶ JULIA SOTOMAYOR VALENZUELA
Rep. Fundación Pedro y Angélica de Osma Gildemeister
- ▶ ANTONIO GALLEGOS GALLEGOS
Rep. Aldeas Infantiles SOS Perú – Programa Callao



6 ▶ SIGLAS

7 ▶ PRESENTACIÓN

8 ▶ 1. Objetivo

10 ▶ 2. Alcance

13 ▶ 3. Aspectos Generales

15 ▶ 3.1. Ingreso de las niñas, niños y adolescentes a los Centros de Acogimiento Residencial.

27 ▶ 3.2. Sobre el cuidado y atención de las niñas, niños y adolescentes en el Centro de Acogida Residencial

31 ▶ 3.3. Sobre el Proceso de Reintegro Familiar

35 ▶ 3.4. Del proceso de adopción de las niñas, niños y adolescentes

46 ▶ 3.5. Preparación de las personas adolescentes para la vida independiente y autónoma.

53 ▶ 3.6. Percepción sobre la implementación del Decreto Legislativo N° 1297

59 ▶ 3.7. Subvención económica a las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar.

72 ▶ 3.8. Situación de los Centros de Acogida Residencial en contexto de Pandemia ocasionada por el COVID-19

83 ▶ 3.9. Percepción sobre la actuación del MIMP para asegurar la prestación de servicios y la protección integral de las NNA durante la emergencia sanitaria

87 ▶ 4. Recomendaciones de los CAR para el fortalecimiento del sistema de cuidado alternativo

94 ▶ BIBLIOGRAFÍA

- CAR** ▶ Centro de Acogida Residencial
- CDN** ▶ Convención sobre los Derechos del Niño
- DGA** ▶ Dirección General de Adopción
- D.L. N° 1297** ▶ Decreto Legislativo N° 1297
- Demuna** ▶ Defensoría Municipal del Niño y Adolescente
- MIMP** ▶ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- MEF** ▶ Ministerio de Economía y Finanzas
- Minjushdh** ▶ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- NNA** ▶ Niñas, niños y adolescentes
- NNAJ** ▶ Niñas, niños, adolescentes y jóvenes
- PCA** ▶ Programa de Complementación Alimentaria
- PP117** ▶ Programa Presupuestal N° 117
- PTI** ▶ Plan de Trabajo Individual
- Reniec** ▶ Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
- SIS** ▶ Seguro Integral de Salud
- UA** ▶ Unidad de Adopción
- UPE** ▶ Unidad de Protección Especial
- DPE** ▶ Dirección de Protección Especial
- CEBAS** ▶ Centro de Educación Básica Alternativa

En diciembre del 2016 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1297 para la protección integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en desprotección familiar y en riesgo de perder los cuidados parentales. Esta norma se implementa con la aprobación de su reglamento en el 2018. Asimismo, en marzo del 2020, en el Perú se declara la emergencia nacional sanitaria e inmovilización social obligatoria, debido a la presencia del COVID-19, un mal que generó una pandemia global que vivimos hasta la actualidad, y es en medio de este contexto en que el presente documento se elabora.

Si bien la norma en mención cuenta con poco tiempo de operativización, identificar los avances y dificultades, en medio de una pandemia, se hace relevante porque permite hacer las mejoras respectivas, y así evitar el surgimiento de nuevos problemas y brechas de atención en los servicios de cuidado residencial.

En ese sentido, el presente documento recoge las diversas percepciones recabadas de una muestra de cuarenta (40) representantes de los Centros de Acogida Residencial (CAR), entre públicos y privados, respecto a la implementación del DL N° 1297, así como dar a conocer el impacto que el COVID-19 ha originado y viene causando en la economía y prestación de los servicios de los CAR, así como la afectación de otros derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar.

Finalmente, producto de este análisis sobre las percepciones, se elaboran recomendaciones que se alcanza al Estado, a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) como ente rector, para que sean tomadas en cuenta por sus equipos especializados y los tomadores de decisiones, al momento de realizar la mejora continua de la política y del sistema de protección y cuidado alternativo de las niñas, niños y adolescentes, con participación activa de los operadores de protección y la sociedad civil que la integran.



1

Objetivo

1.1. Objetivo general

- Conocer las percepciones de los Centros de Acogida Residencial respecto a la implementación del Decreto Legislativo N° 1297 “para la protección integral de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar o en riesgo de perderlo” y el impacto que viene ocasionando el COVID-19 en la calidad de atención del cuidado alternativo residencial.

1.2. Objetivos específicos

- Identificar las principales barreras o limitaciones en gestión y económica que tienen los CAR públicos y privados para el cumplimiento de los estándares de calidad establecidos en el Decreto Legislativo N° 1297.
- Conocer las percepciones de los CAR respecto a la actuación de los principales operadores del sistema de protección en las diversas etapas del cuidado alternativo.
- Conocer las percepciones de los CAR respecto al impacto que genera el COVID-19 en la prestación del servicio de cuidado residencial y la actuación del MIMP como ente rector.
- Proponer recomendaciones que contribuyan a impulsar mejoras progresivas del sistema de cuidado alternativo, que asegure el derecho a vivir en familia de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar.



2

Alcance

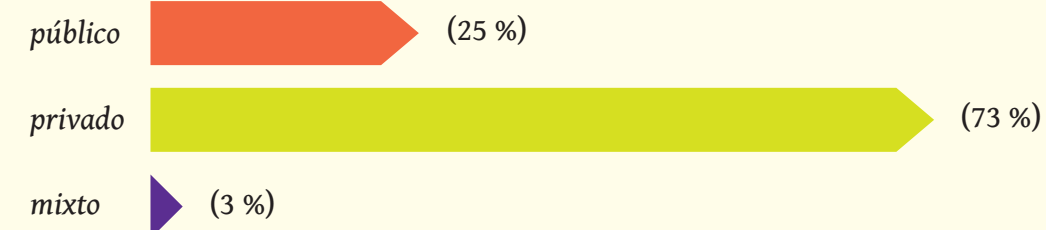
El documento recoge las percepciones de los Centros de Acogimiento Residencial públicos y privados que brindan servicios de cuidado alternativo a niñas, niños y adolescentes (NNA) en desprotección familiar.

Participaron de este estudio cualitativo cuarenta (40) Centros de Acogida Residencial, a través de la aplicación de una encuesta elaborada por el Consejo Directivo de la Red de Centros de Acogida Residencial de Lima Metropolitana y Callao, que se aplicó en el mes de octubre del 2020.

Según régimen de los CAR, participaron 10 (25 %) CAR públicos, 29 (73 %) CAR privados y 1 (3 %) CAR mixto.

Centros de Acogida Residencial que participaron en las encuestas (%)

RÉGIMEN



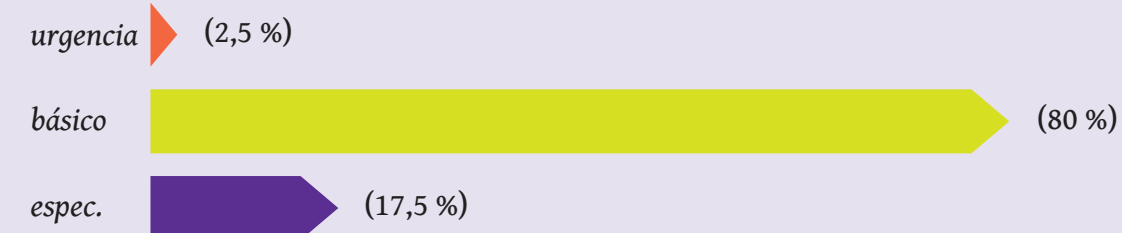
Fuente: Elaboración propia

Según su categoría, 32 (80 %) son CAR básicos, 7 (17.5 %) CAR especializados y 1 (2.5 %) CAR de urgencia.

Los CAR públicos y privados que participaron en las encuestas para brindar la información son de diversas regiones del país.

Clasificación de los Centros de Acogida Residencial Participantes (%)

CATEGORÍA



Fuente: Elaboración propia

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO
Ancash	Huaráz	Huaráz
Ancash	Huari	San Marcos
Arequipa	Arequipa	Cerro Colorado
Arequipa	Arequipa	Cerro Colorado
Arequipa	Arequipa	José Luis Bustamante y Rivero
Arequipa	Arequipa	Cayma
Ayacucho	Huamanga	Andrés Avelino Cáceres
Cusco	Cusco	Santiago
Junín	Huancayo	Sicaya
La Libertad	Trujillo	Víctor Larco Herrera
La Libertad	Chepén	Chepén
La Libertad	Trujillo	Salaverry
La Libertad	Trujillo	Laredo
La Libertad	Trujillo	Laredo
La Libertad	Trujillo	Huanchaco
Lima	Lima	SJL
Lima	Callao	Callao
Lima	Lima	Pueblo Libre
Lima	Lima	Villa el Salvador
Lima	Lima	Villa María del Triunfo
Lima	Lima	San Juan de Lurigancho
Lima	Lima	Ate
Lima	Lima	Chaclacayo
Lima	Lima	San Juan de Miraflores
Lima	Lima	Cercado de Lima
Lima	Lima	Comas
Lima	Cañete	Chilca
Lima	Lima	Pachacamac
Lima	Lima	Chosica
Lima	Lima	Cieneguilla
Lima	Callao	Callao
Lima	Lima	Chosica
Lima	Lima	San Miguel
Lima	Lima	Cercado de Lima
Lima	Lima	Puente Piedra
Lima	Lima	Villa el Salvador
Lima	Lima	Chorrillos
Lima	Lima	Magdalena
Loreto	Maynas	San Juan Bautista
Puno	San Román	Juliaca

Fuente: Elaboración propia



3 Aspectos Generales

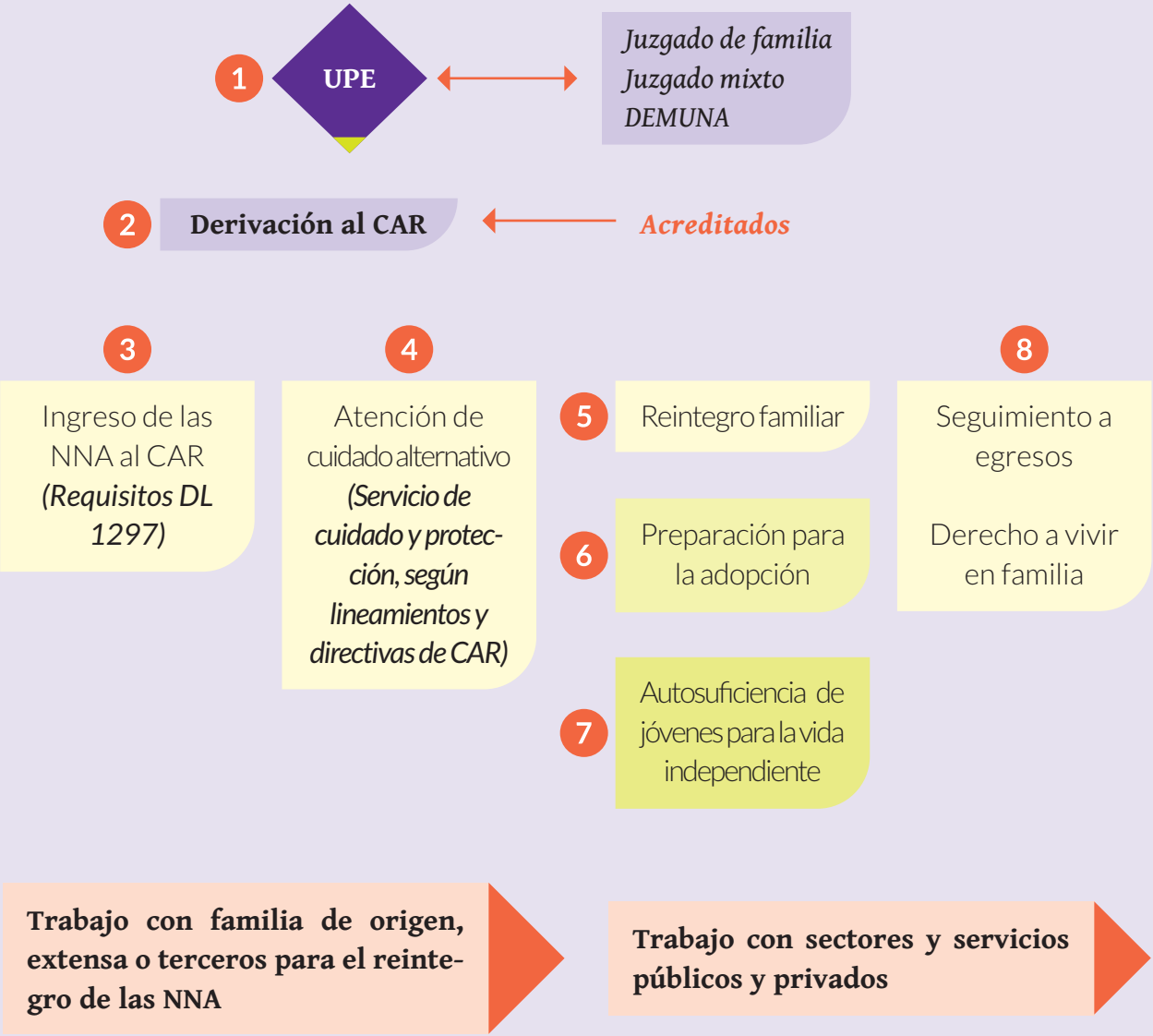
El 30 de diciembre del 2016 se aprobó el DL N° 1297 “para la protección integral de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos”, y el 10 de febrero del 2018 se aprobó el reglamento que operativiza la norma en mención.

Han pasado más de 2 años desde la vigencia de la norma, siendo el 2020 un año particular, donde los diversos servicios de protección a las poblaciones vulnerables, en especial hacia las niñas, niños y adolescentes, se han visto afectados

en su normal prestación, producto de la pandemia que afecta a la humanidad, generado por el COVID-19.

Frente a ello, el presente documento busca reflejar la percepción de las directoras y directores de los CAR públicos y privados, respecto a la implementación del DL N° 1297 en los últimos años, y a la vez, cómo vienen afectando las medidas adoptadas por el Gobierno para enfrentar el COVID-19. Todo ello en el marco de una ruta general de atención a niñas, niños y adolescentes en desprotección parental.

Sistema de protección cuidado alternativo



Fuente: Elaboración propia

3.1. Ingreso de las niñas, niños y adolescentes a los Centros de Acogimiento Residencial

Los procedimientos de la actuación estatal por desprotección familiar de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlo, lo inicia la Unidad de Protección Especial (UPE), instancia administrativa del MIMP. Entre sus principales funciones está¹:

- a) Actuar de oficio o por comunicación escrita o verbal ante situaciones de presunta desprotección familiar.
- b) Iniciar y dirigir el procedimiento por desprotección familiar.
- c) Evaluar los factores de riesgo y de protección.
- d) Brindar atención inmediata a las niñas, niños y adolescentes que son trasladados al servicio de las UPE.
- e) Disponer medidas de protección provisionales o modificarlas declarada judicialmente la desprotección familiar.
- f) Declarar la situación de desprotección familiar provisional y asumir la tutela estatal a través de la persona que dirige la UPE.
- g) Elaborar, aprobar e implementar el Plan de Trabajo Individual.
- h) Llevar a cabo las diligencias del procedimiento establecidas en el Decreto Legislativo y las que se señalan en el presente reglamento.
- i) Realizar el seguimiento al cumplimiento de la o las medidas de protección, provisionales o permanentes, y la implementación del Plan de Trabajo Individual.
- j) Solicitar el pronunciamiento judicial de la declaración de desprotección familiar provisional.
- k) Dar por concluida la actuación estatal según lo previsto en el Capítulo VI del Decreto Legislativo.

¹ Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP. Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297, para la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Art. 11) pág. 19.

l) Mantener y actualizar los registros respectivos a su competencia territorial, debiendo reportar periódicamente a la Dirección de Protección Especial (DPE).

m) Otras funciones que correspondan de acuerdo a sus competencias.

En la elaboración del Plan de Trabajo Individual, la UPE debe buscar el retorno de la niña, niño o adolescente a su familia. Además, se debe aprobar mediante una resolución que se pone de conocimiento a las partes, la familia acogedora o la directora o director del CAR (D.L. N° 1297, Art. 55: Pág. 28).

En el caso de los CAR, la norma establece ciertas obligaciones cuando brindan el acogimiento residencial a niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar, entre ellas²:

- ▶ Asegurar la cobertura de las necesidades y garantizar la vigencia de los derechos de las niñas, niños o adolescentes, especialmente en salud y educación.
- ▶ Implementar el plan de trabajo individual aprobado en función a sus competencias.
- ▶ Adoptar decisiones en relación con el acogimiento residencial de las niñas, niños o adolescentes de conformidad con lo establecido en el plan de trabajo individual.
- ▶ Fortalecer la educación integral e inclusiva de las niñas, niños o adolescentes.
- ▶ Revisar periódicamente el plan de trabajo individual.
- ▶ Brindar servicios que garanticen la asistencia regular de niñas, niños y adolescentes a sus instituciones educativas.

Respecto al cumplimiento de requisitos para el ingreso de las niñas, niños y adolescentes en los Centros de Acogida Residencial y las coordinaciones para al reintegro familiar.

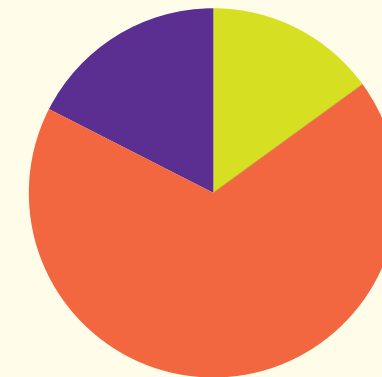
La mayor parte de las niñas, niños y adolescentes que son declarados en desprotección familiar y derivados a un CAR por

la UPE no llegan con todos los requisitos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1297, en la etapa de ingreso.

Gráfico N° 1: la UPE deriva casos de NNA en desprotección con todos los requisitos establecidos en el DL N° 1297 (%)

CATEGORÍA

- ◆ Sí (15 %)
- ◆ No (67,5 %)
- ◆ N.E. (17,5 %)



Fuente: Elaboración propia

De los CAR encuestados, entre públicos y privados, **el 15 % refiere que sí recibió la documentación respectiva** de los casos de niñas, niños o adolescentes en desprotección familiar derivadas a su servicio; mientras que **el 67.5 % manifestó que no todos los casos derivados al CAR llegan con los requisitos establecidos**, según la norma, y que estos documentos demoran

mucho en su regularización o no se envían. **Por su parte, un 17.5 % de los CAR entrevistados manifiesta que en su localidad no existe UPE y siguen recibiendo casos derivados de fiscalías y/o juzgados de familia o mixtos con los mismos problemas de falta de documentos complementarios** para asegurar el acceso a otros servicios de protección.

Cabe mencionar que, según el artículo 47 del DL N° 1297, respecto a la etapa de actuación por desprotección familiar, corresponde a la UPE evaluar los factores de riesgo y protección en un plazo de cinco (5) días hábiles. Para ello, el artículo 32 del reglamento de la norma citada, establece cuales son las diligencias claves como: realizar visitas para evaluar el contexto sociofamiliar de la NNA, hacer una evaluación social y psicológica de la NNA o la familia, tener evaluaciones médico legales, exámenes para garantizar atención en salud especializada, solicitud de certificado nacido vivo y/o acta de nacimiento, consulta de hora informativa en el Reniec, evaluación integral de salud, entre otros. Además, el artículo 41 del reglamento, establece diligencias especiales como la pericia pelmatoscópica y la búsqueda de las NNA o miembro de la familia de origen o extensa.

² Decreto Legislativo N° 1297, art 75. Obligaciones de los Centros de Acogida Residencial. Pág. 33-34

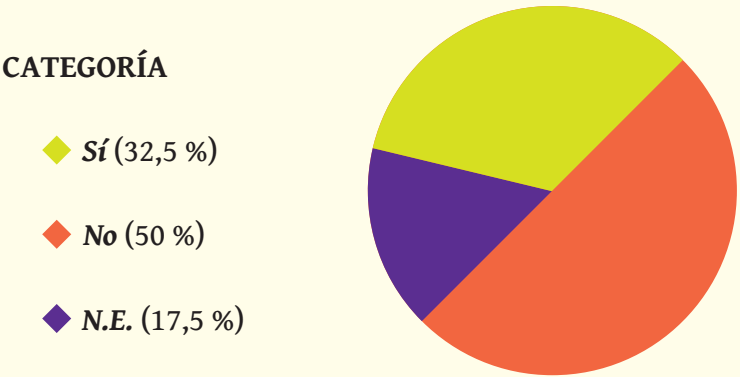
Como refieren los encuestados, los CAR reciben y brindan atención de la niña, niño o adolescente en el marco de su interés superior y, cuando llegan con documentos incompletos, les genera muchas dificultades para cumplir con las obligaciones establecidas en la norma y brindar el servicio necesario, sobre todo cuando se trata de asegurar el acceso a otros servicios externos al CAR como atención en salud, acceso a educación, entre otros. Del mismo modo, existe una constante preocupación de que, en la supervisión por las instancias correspondientes del MIMP, la falta de documentos no regularizados oportunamente pueda traer consecuencias negativas, como amonestaciones y/o sanciones para el Centro de Acogida Residencial.

Según los encuestados, la mayoría de las niñas, niños o adolescentes derivados al CAR por la UPE, tienen las siguientes dificultades:

1. Llegan sin el informe médico y/o psicológico que se aplicó a la niña, niño o adolescente.
2. Ausencia de actas de nacimiento y/o DNI, lo que dificulta su inscripción o traslado al SIS e instituciones educativas. En algunos casos solo se envía con ficha Reniec, generando una responsabilidad en el CAR de gestionar posteriormente su documento sin las facilidades del caso.
3. En el caso de las NNA migrantes venezolanos, esto es más frecuente porque no cuentan con documentos.
4. Falta de documentos de la escuela para retomar su matrícula.
5. Algunos casos llegan sin la resolución que dispone su ingreso al CAR, y es el mismo CAR el que debe darse tiempo para hacer el seguimiento y obtenerla.
6. Otros llegan sin la tabla de valoración que se requiere para establecer el diagnóstico y plan de intervención.
7. Son derivados al CAR sin Plan de Trabajo Individual.
8. En el CAR de urgencia, generalmente se deriva con oficio o informe, con cargo a regularizar, lo cual en ciertos casos no se cumple.

9. Demora de la UPE en regularizar los documentos faltantes. En otros casos no se cumple, dejando toda la responsabilidad de seguimiento en el CAR.
10. En algunos casos de bebés, llegan sin su carnet de vacunas.
11. En algunas UPE la comunicación no es fluida con los equipos de los CAR, el cual no permite la elaboración oportuna del Plan de Trabajo Individual (PTI).

Gráfico N° 2: la UPE acompaña la implementación del PTI y varía las medidas de protección, de ser el caso (%)



Fuente: Elaboración propia

Sobre el acompañamiento de la UPE en la implementación del PTI, el **32.5 % de CAR encuestados declara que sí recibe apoyo y acompañamiento de la UPE; mientras que el 50 % de los CAR manifiestan que no recibe acompañamiento de la UPE, pues no todos remiten el PTI en forma oportuna.** En los casos respectivos, la implementación lo realiza el equipo técnico del CAR.

Asimismo, el **17.5 %** manifiesta que no existe UPE en su localidad, pero que, además de las coordinaciones que realizan, no reciben el apoyo necesario de las fiscalías o juzgados de familia o mixtos para su implementación.

Como se mencionó anteriormente, es el equipo del CAR quien solicita a la UPE que se remitan los PTI de las niñas y niños albergados y, en algunos casos, esto se hace reiteradas veces. Posteriormente, el equipo del CAR reenvía las observaciones y sugerencias a los PTI. Otra deficiencia que se observa en la UPE, es la elaboración del PTI sin la participación de las partes involucradas, y el limitado acompañamiento y seguimiento que realizan a la misma, de acuerdo a sus competencias y funciones, según el reglamento del Decreto Legislativo N° 1297.

En otras situaciones, se coordina el proceso de reintegración familiar con la UPE de acuerdo al Plan de Trabajo del CAR, ya que no cuentan con el PTI respectivo. Esto genera atrasos en el cumplimiento de los objetivos de cada atención en particular, y demanda un tiempo adicional del equipo para realizar y adecuar los planes de intervención. Todo ello contribuye a la vulneración de los derechos que tienen las niñas, niños o adolescentes de recibir una atención oportuna y de calidad, mientras dure su medida de protección.

Respecto a la coordinación entre los equipos de la UPE y el CAR para lograr el pronto reintegro de las niñas, niños o adolescentes a un entorno familiar, **el 48 % de los encuestados manifiesta que sí realizan coordinaciones entre los equipos**, sobre todo cuando el equipo del CAR, luego de impulsar el proceso de reintegración familiar, presenta los casos ante la UPE para que evalúe el cambio de la medida de protección y la posibilidad de pronto reintegro.

Gráfico N° 3: la UPE coordina con el equipo del CAR para lograr el pronto reintegro de las NNA a un entorno familiar (%)



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, **el 35 % de los CAR manifiestan que no se da una debida coordinación con la UPE respecto al seguimiento de reintegro de las niñas, niños o adolescentes**, esto debido a que tienen sobrecarga laboral, lo que limita el seguimiento a las familias y, por ende, demanda un mayor tiempo de acogida de lo establecido en su PTI. Ello, entre otros casos, se debe a que las niñas y niños cuentan con una medida de acogimiento permanente.

Del mismo modo, los encuestados manifiestan que no todos los del equipo de la UPE se comunican para el seguimiento y acompañamiento en la implementación del PTI. Si lo hacen, es por iniciativa del CAR que lo solicita. Además, señalan que no todas las UPE muestran el mismo interés de trabajo ni la adecuada organización para la gestión de casos, pues, por ejemplo, se conoce que algunos de los expedientes pasan de un equipo a otro y, debido a la rotación y otros factores internos en la UPE, el equipo inicial se desentiende y hay que volver a coordinar el caso.

Algunos CAR expresan su preocupación respecto a cómo la UPE viene realizando el reintegro de las niñas, niños o adolescentes, pues en ciertos casos donde el CAR ha podido realizar el seguimiento, observan que son reintegrados nuevamente con sus agresores o con familias que no conocen. En otras ocasiones, para el ingreso de nuevas niñas y niños, se realizan externamientos tempranos que, al ser poco trabajados para un reintegro sostenible, a corto plazo vuelven a reincidir en desprotección, retornando a los albergues.

También, se identificó una buena experiencia entre los equipos de UPE y CAR durante el contexto de pandemia, algo que es importante mencionar: para la elaboración del PTI, el equipo de la UPE establece reuniones virtuales o llamadas telefónicas con el equipo del CAR y analizan el caso en específico para lograr una pronta reinserción y/o acogimiento familiar. La dificultad que aún se mantiene, es que son procesos lentos que ocasionan que las niñas, niños o adolescentes estén más tiempo de lo debido dentro del CAR.

Si bien algunos CAR de Lima reconocen la disposición de la UPE Norte y UPE SUR para realizar coordinaciones frecuentes, esta misma percepción no se refleja en otros CAR respecto a las UPE de sus regiones. Uno de los determinantes que genera esta deficiencia de coordinación, comunicación y limitado apoyo es el poco personal con el que cuenta la UPE para atender elevados números de casos que se presentan, sobre todo en este tiempo de aislamiento social obligatorio por la pandemia, donde los índices de violencia hacia las infancias y adolescencia han generado una recarga laboral. El equipo del CAR contribuye ubicando algunos referentes familiares e impulsa el proceso de reintegro a la familia, proponiendo a la UPE su pronto egreso del CAR.

Donde no existe UPE, las medidas de protección las siguen dando las fiscalías o juzgados de familia o mixtos, quienes aún tienen la idea de que las niñas, niños y adolescentes en desprotección estarán mejor en el CAR que en su familia. Esta equivocada percepción hace difícil coordinar su pronto egreso; además, existe mucha demora en los procesos para su reintegración familiar. También se debe tener en cuenta que la ausencia de otras modalidades de cuidado les obliga a optar por el acogimiento residencial como primera opción y no de última ratio.

Muchas de las iniciativas para el reintegro empiezan con el CAR, quien comunica a la UPE, mediante informes, los casos para reintegro familiar. En los casos derivados por la fiscalía o juzgados de familia o mixtos, son los equipos del CAR quienes siempre están pendientes de los avances de la investigación tutelar, mediante llamadas telefónicas y oficios.

Apoyo de la UPE en el seguimiento de los expedientes en instancias judiciales y otros servicios administrativos

De acuerdo al artículo 11 del reglamento del Decreto Legislativo N° 1297, en lo que respecta a las funciones de la UPE, entre otras, están:

- e) Disponer de medidas de protección provisionales o modificarlas declarada judicialmente la desprotección familiar.**
- f) Declarar la situación de desprotección familiar provisional y asumir la tutela estatal a través de la persona que dirige la UPE**
- j) Solicitar el pronunciamiento judicial de la declaración de desprotección familiar provisional.**
- k) Dar por concluida la actuación estatal.**

Gráfico N° 4: cuenta con apoyo de la UPE para dar celeridad a los casos de NNA que tienen algún tipo de procedimiento judicial (%)



Fuente: Elaboración propia

Respecto a los casos de niñas, niños o adolescentes que tienen expedientes en proceso de revisión en la vía judicial, ya sea para la variación de la medida de protección, adopciones o reintegros familiares, o declarar la desprotección familiar provisional o permanente, **el 15 % de los CAR manifiesta que sí reciben apoyo de la UPE para dar celeridad a estos casos.** En tanto que **68 % de CAR manifiesta no recibir apoyo alguno.** Asimismo, 17 % de los CAR de los lugares donde aún no se cuenta con el servicio de UPE manifiestan que los expedientes de las niñas, niños o adolescentes que están en procesos judiciales demoran demasiado tiempo para emitir un pronunciamiento definitivo, y no cuentan con el apoyo necesario para un seguimiento constante que permita darle celeridad al mismo.

La mayor parte de CAR encuestados tiene la percepción de que la actuación de la UPE se limita a gestionar el ingreso al CAR de la niña, niño o adolescente. Asimismo, que no todas las UPE informan de la situación o procedimiento judicial en que se encuentra el caso en concreto, por ello se desconoce si están tomando las medidas necesarias en el PTI, acorde a sus necesidades e interés superior de la niña o niño. Cuando el equipo técnico del CAR y realiza las indagaciones, de acuerdo a sus procedimientos, se observa que existen otras necesidades no identificadas en el PTI.

La demora en el traslado y respuesta respecto a la resolución de los expedientes pueden afectar diversos procesos de la atención integral, pues retrasan las posibilidades de un pronto reintegro familiar, que se adopte otra modalidad de cuidado alternativo al CAR, o que se declare su pronta desprotección familiar permanente para iniciar procesos de adopción o de acompañamiento para su vida independiente y autónoma, según sea el caso. Esta misma demora, y mucho más, sucede en las instancias judiciales donde no hay UPE.

Los encuestados consideran que algunos factores para toda esta demora en el seguimiento de expedientes se debe a que tales documentos pasan por diferentes equipos y se genera una burocracia interna para la revisión de cada caso; asimismo, parte de los procedimientos es la búsqueda de familia extensa por línea materna o paterna u otros familiares cercanos y, mientras no se determine la ausencia definitiva de ellos, muchos casos llegan a tener permanencia prolongada. Es así que la gran demanda de casos que se presentan y debe resolver el equipo de la UPE contribuye a que los seguimientos de los casos previos sean lentos. La sobrecarga laboral que manifiesta el personal de la UPE, la demora de otras entidades para emitir los informes o documentos que se solicitan y la poca colaboración de los propios familiares para acoger a las niñas, niños o adolescentes, suma a este problema.

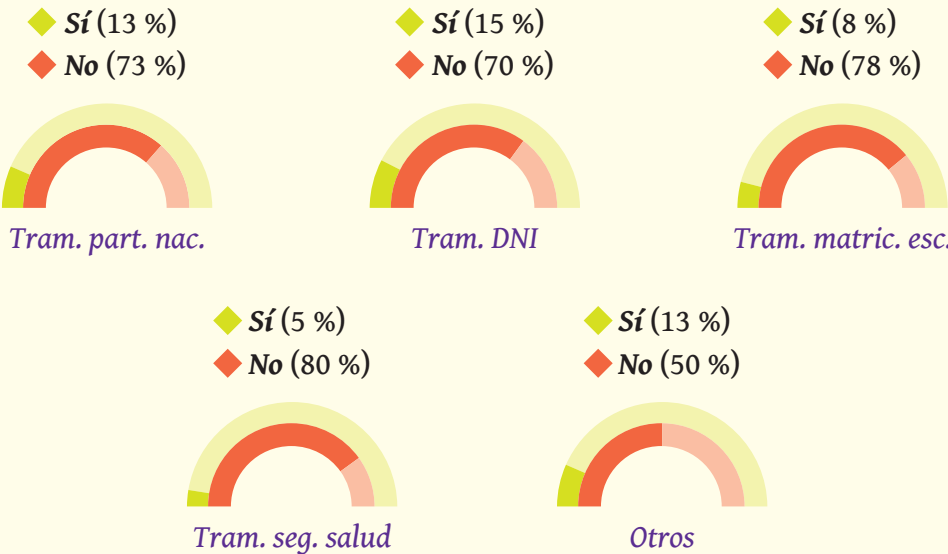
Se han presentado casos donde, por ejemplo, una adolescente tiene en instancia judicial un proceso de declaración de abandono, pero la UPE no ha continuado el seguimiento respectivo hasta obtener la resolución de desprotección familiar permanente, siendo los CAR, a través de los mecanismos de investigación que realizan, quienes toman conocimiento del hecho. Al ver que el expediente permanece “estancado”, asumen la responsabilidad de dar continuidad en la gestión. En otros casos, los CAR solicitan apoyo legal a la UPE para que interceda en la instancia judicial y/o asesore al equipo de los CAR, pero a falta de respuesta, los mismos CAR se ven obligados a solicitar el servicio de un abogado particular, demandándoles tiempo y recursos económicos adicionales, los cuales asumen en la medida de sus posibilidades. Por ello, muchos CAR consideran que, desde la vía judicial, el proceso de variación de la medida de protección o lograr una resolución de reintegro familiar, dentro de los plazos mínimos establecidos en la norma, es lento, burocrático y llega a tomar hasta muchos años.

Los CAR también consideran que hace falta fortalecer el seguimiento y/o acompañamiento que realiza la UPE en los procesos por violencia sexual hacia niñas, niños o adolescentes, pues cuando se programan las citas para la entrevista única en Cámara Gessel (u otros procedimientos donde no existe), algunas veces ya en el lugar cambian el día y la hora de la cita, sin una clara defensa para dar prioridad y garantizar los de-

rechos fundamentales que le asisten a las víctimas, siempre y cuando responda a su interés superior.

Respecto al apoyo de la UPE en la gestión administrativa de otros servicios fundamentales para garantizar la protección integral de las niñas, niños o adolescentes durante el cuidado alternativo, podemos observar en la gráfica N° 5 que existen altos porcentajes negativos. Es decir, además de no recibir todos los requisitos establecidos en la norma al momento que las niñas, niños o adolescente son ingresados al CAR, de no contar con el apoyo suficiente para el seguimiento de los casos en instancia judicial, tampoco se percibe mayores compromisos en la gestión de servicios complementarios para la implementación del PTI. Por ello, **75 % de CAR manifiesta que no cuenta con apoyo para realizar trámites de la partida de nacimiento, 70 % no cuenta con apoyo para gestionar el DNI; 78 % no recibe apoyo para tramitar la matrícula, 80 % no recibe apoyo para tramitar algún tipo de seguro y 50 % no recibe otro tipo de apoyos**, como por ejemplo gestionar convenios para asegurar la formación y autonomía de las personas adolescentes.

Gráfico N° 5: desde la función tutelar de la UPE, cuenta con apoyo / asistencia para gestionar (%)



Fuente: Elaboración propia

³ Reglamento del DL N° 1297, artículo 69, inciso 69.1)

⁴ DL N° 1297, artículo 74, derechos de las NNA en acogimiento residencial, y artículo 75, obligaciones de los Centros de Acogida Residencial.

⁵ En sentido general, se entiende por Tutela aquella institución del derecho de familia, supletoria de la patria potestad, que tiene como finalidad el cuidar de un menor de edad, de sus bienes y así garantizar su normal desarrollo hasta el momento en que este pueda valerse por sí mismo, lo que normalmente ocurrirá cuando alcance la mayoría de edad. Respecto a la Tutela Estatal, según Rospigliosi, Esta especie la ejerce el Estado sobre los incapaces menores de edad a falta de tutor testamentario o escriturario, legítimo o dativo. Sus funciones tutelares responden al deber del Estado de proveer a la asistencia de quienes la necesitan desde el primer momento: cuidando de la persona y bienes. ▶

Los representantes de los CAR manifiestan que si esperan que la UPE apoye en estos trámites según sus competencias, se dilataría demasiado el tiempo para que las NNA ejerzan plenamente sus derechos. Por ello, el equipo técnico de los CAR asume esta tarea y realiza las principales gestiones administrativas:

1. Gestiones para obtener constancia de nacido vivo y tramitar el acta de nacimiento y DNI.
2. Gestiones para asegurar la continuidad de los estudios de las niñas, niños y adolescentes, para lo cual se requiere apoyo en la obtención de los documentos de estudios de ser el caso.
3. Gestiones para obtener el SIS o el SIS provisional en la medida que logran obtener el DNI.
4. Gestiones para obtener la partida de nacimiento, pues en muchos casos la dificultad que se presenta en el Reniec, es que no tienen los registros distritales; asimismo, existen limitaciones para la gratuidad de este documento. Para el año 2020, el Reniec no tiene el área de apoyo a casos sociales, por lo que el trámite del DNI tiene un costo adicional que es asumido por los CAR.

Cabe mencionar que muchos CAR reconocen y valoran que las cartas de presentación que emite el MIMP es un gran apoyo para acelerar la gestión de atenciones especializadas, pero esto requiere ser sostenible y accesible a todos los CAR, no solo a petición de los mismos.

Por todo lo anterior, la percepción de estas deficiencias, no contribuye a realizar una adecuada investigación preliminar, a elaborar un PTI acorde a las necesidades y a realizar una gestión del caso que responda al interés superior de las niñas, niños o adolescentes en desprotección familiar. Además, genera sobrecarga administrativa, laboral y económica al CAR, pues se deben realizar gastos extras, ya sea para contratar abogados para dar celeridad a los trámites judiciales, y gestionar otros trámites administrativos en cada instancia gubernamental, según sea la necesidad, haciendo más largo el proceso de regularizar sus documentos y expe-

El Estado deriva esta función a sus entidades públicas. “Son los directores o superiores de los hogares o albergues de protección quienes asumen la tutela de los albergados en tanto se encuentren institucionalizados, correspondiéndoles por ende la función de cuidado, asistencia y representación, lo cual además de ser supervisado por el Ente Rector que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 28 del Código de los Niños y Adolescentes corresponde al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, también puede ser verificado por el fiscal de familia en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 144 del mismo ordenamiento legal” (Enrique Varsi Rospigliosi, Pg. 544, Tomo III).

⁶ Reglamento del DL N° 1297, artículo 11, inciso f) Declarar la situación de desprotección familiar provisional y asumir la tutela estatal a través de la persona que dirige la UPE.

dientes para que pueda acceder a otros servicios públicos mientras dure la medida de protección.

Urge que el sistema de cuidado y protección infantil sea revisado y reorganizado, para responder las diversas necesidades de protección. Asimismo, se requiere que la UPE sea más fortalecida e implementada para dar mejor respuesta en la gestión de casos y mayor énfasis en el acompañamiento para hacer frente a las situaciones antes descritas, a través de su equipo especializado, pues la mayoría de las intervenciones que se realiza, es por iniciativa e insistencia del CAR.

3.2. Sobre el cuidado y atención de las niñas, niños y adolescentes en el Centro de Acogida Residencial

El D.L. N° 1297 establece que a los CAR se les delega el cuidado y protección de las NNA, y comprende deberes y facultades de contenido personal, que no incluyen la administración de los bienes³; asimismo, establece el cumplimiento de los derechos y obligaciones hacia las NNA en esta modalidad⁴; además, que la tutela⁵ de los mismos sigue siendo una obligación del Estado a través de la instancia correspondiente, que es la UPE⁶. En este sentido, si bien son los CAR (públicos, privados y mixtos) quienes asumen el cuidado y protección de las NNA mientras estén institucionalizados, la obligación de asegurar el ejercicio de derechos y financiar el cuidado y protección de las NNA, sigue siendo una obligación estatal, acorde a los compromisos internacionales suscritos y las leyes nacionales vigentes.

Percepción de los CAR respecto al apoyo del Estado para cubrir necesidades básicas de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar.

Como se puede observar en el gráfico N° 6, la percepción de los CAR respecto al apoyo que brinda el Estado para cubrir las principales necesidades de las NNA es variado.

Así, observamos que, en el rubro de acceso a la salud y medicamentos, 50 % de los encuestados manifiesta sí recibir apoyo del Estado, frente al otro 50 % que no percibe dicho

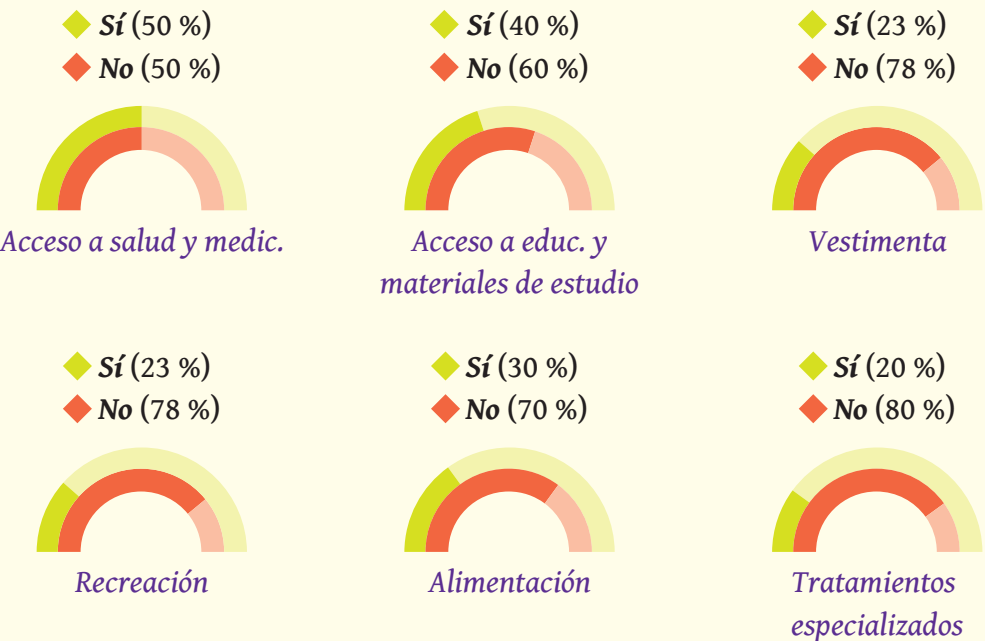
apoyo. En cuanto a la educación y materiales de estudio para las NNA, 40 % manifiesta que sí recibir apoyo, frente a un 60 % que no recibe apoyo del Estado. Además, existen otras necesidades de las NNA que hacen que la percepción de falta de apoyo del Estado aumente significativamente, es así el 78 % de los CAR manifiesta no recibir apoyo para la compra de vestimentas y actividades recreativas, el 70 % no recibe apoyo para la alimentación y el 80 % no recibe apoyo para realizar tratamientos especializados en los casos que corresponda.

Analizando el caso de salud, los que consideran que existe apoyo del Estado, refieren que este se brinda a través del financiamiento del sector, es decir, si las NNA cuentan con SIS, tienen acceso gratuito a los servicios que este seguro brinda, ya que está financiado con los recursos propios del Ministerio de Salud (MINSA) asignado en su pliego presupuestal. De igual manera se considera en educación, ya que tienen acceso a la matrícula y a la entrega de libros en forma gratuita en

caso sean escuelas públicas, pues todo el servicio ya viene presupuestado en el pliego sectorial. En tanto, los que aseguran que el Estado no cubre las necesidades, se debe a que existen las NNA que al no tener sus documentos completos, no pueden tramitar el SIS, el DNI, la matrícula oportuna, entre otros, y es el CAR quien debe asumir los costos de una clínica particular, medicamentos genéricos y específicos, y cubren la atención en clínicas especializadas y medicamentos con costos elevados cuando tienen trastornos graves; y en caso de no haber vacantes en la escuela pública, también asumen los costos de matrícula en escuela privada, la compra de materiales educativos, pasajes, uniformes, útiles escolares, entre otras necesidades. En cuanto a los CAR públicos, en parte pueden cubrir estas necesidades, pero son insuficientes, mientras que en los CAR privados no todos tienen las posibilidades de asegurarlo, pues dependerá de los recursos que logren recaudar.

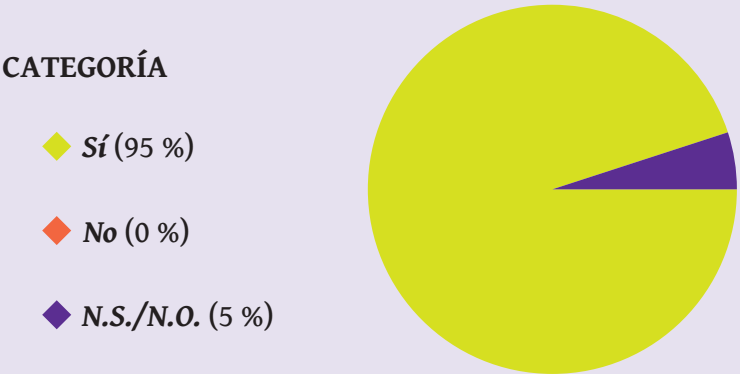
El Estado como garante de la protección tutelar y del financiamiento público a las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar.

Gráfico N° 6: percepción de los CAR sobre el apoyo económico del Estado para cubrir las principales necesidades de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar (%)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 7: consideran que el Estado, quien tiene la tutela oficial de las NNA, debe garantizar el financiamiento público de los mismos, mientras dure la medida de protección (%)



Fuente: Elaboración propia

Como se mencionó anteriormente, la UPE mantiene la tutela estatal de las NNA en desprotección familiar; por ello, el **95 % de los CAR encuestados, tanto públicos como privados, considera que el Estado debe asegurar el financiamiento público de las NNA**, por ser el garante de sus derechos. Asimismo, tiene la obligación de asegurar el derecho a vivir en un entorno familiar seguro y protector, para ello, debe invertir en acciones que eliminen las causales que generó su desprotección familiar, restituyendo el derecho de las NNA a vivir en familia.

Más adelante se detallará sobre la subvención económica a las NNA en desprotección familiar derivados al CAR; mientras tanto, en el gráfico N° 8, observamos que solo el 30 % de los CAR encuestados conoce que el D.L. N° 1297 asigna un presupuesto para el cuidado y protección de las NNA en la modalidad de familias acogedoras, en tanto que un 70 % de los CAR desconoce si la citada norma establece algún tipo de subsidio económico a las NNA y como se accede a las mismas.

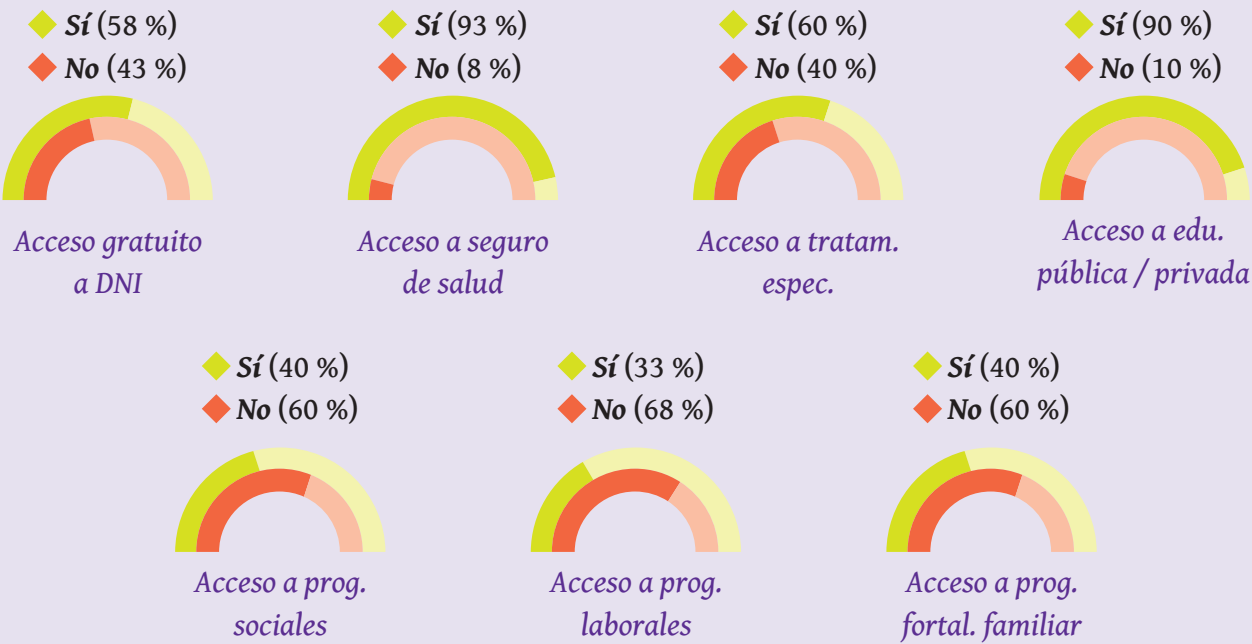
Gráfico N° 8: conoce si desde el Decreto Legislativo N° 1297 se asigna recursos económicos a los CAR para brindar cuidado y protección a las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar (%)



Fuente: Elaboración propia

Cuando se pregunta sobre las facilidades que tienen los CAR para acceder a servicios complementarios que aseguren la protección y ejercicio de derechos de las NNA en desprotección familiar, la respuesta es variada. Los mayores porcentajes de afirmación de acceso a servicios se centran en gratuidad del DNI (58 %), acceso al seguro de salud (93 %), acceso a tratamiento especializado (60 %) y acceso a educación pública o privada (90 %). En tanto que, donde no tienen mayores facilidades para acceder a servicios son en: programas sociales (40 %), acceso a programas laborales (33 %) y programas de fortalecimiento familiar (40 %). Estos últimos servicios son importantes para trabajar con las familias, niñas, niños, adolescentes y jóvenes, para lograr un entorno seguro y protector, para eliminar las barreras socioeconómicas que generaron la desprotección, y para ofrecer condiciones básicas para la vida independiente y autonomía en caso la desprotección familiar sea permanente.

Gráfico N° 9: el CAR cuenta con facilidades para acceder a servicios básicos que garantice los derechos de las NNA en desprotección familiar (%)



Fuente: Elaboración propia

3.3. Sobre el Proceso de Reintegro Familiar

Es el retorno de las niñas, niños y adolescentes acogidos a su familia de origen (nuclear o ampliado) con la finalidad de que retornen a su vida en familia, siempre y cuando responda a su interés superior.

Para impulsar este proceso, se requiere la intervención de equipos técnicos de los CAR, en coordinación con otras instancias como la UPE, quien tiene la función de concluir la actuación estatal por desprotección familiar provisional cuando desaparezcan las circunstancias que dieron lugar a su aplicación, o por disposición de la autoridad judicial correspondiente, restituyéndose así la patria potestad o tutela de los padres. Del mismo modo, este proceso de retorno de la niña, niño o adolescente, a su familia de origen, implica el seguimiento correspondiente por un plazo determinado, a fin de asegurar que esté en un entorno seguro y protector.

Fortalecimiento y acompañamiento a familias para el reintegro familiar de las niñas, niños y adolescentes con medidas de desprotección

De los CAR encuestados, **87.5 % realiza trabajos con las familias de las niñas, niños y adolescentes para lograr su reintegro familiar**, a través de indicaciones y pautas por parte del psicólogo y de la trabajadora social. Donde no hay UPE, los equipos del CAR procuran coordinar con el equipo multidisciplinario del juzgado de familia repartiéndose ciertas responsabilidades.

Gráfico N° 10: CAR que realizan el proceso de fortalecimiento y acompañamiento a las familias para lograr la reintegración de las NNA (%)

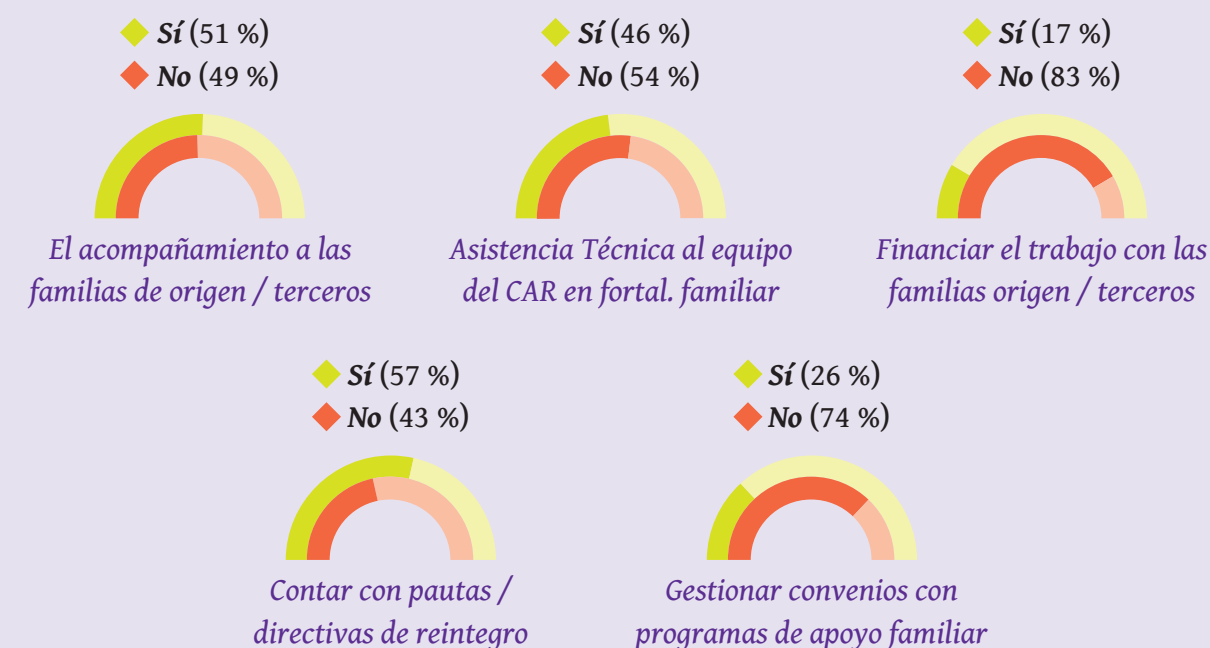


Fuente: Elaboración propia

En tanto, **12.5 % de los encuestados manifiesta que no realizan ampliamente el fortalecimiento y acompañamiento a las familias** porque no cuentan con recursos para realizar actividades orientadas a este fin, siendo la UPE, en algunos casos, quien realiza las coordinaciones con la familia para la reinserción y monitoreo.

Del 87.5 % de encuestados que realizan trabajos con familias hay quienes refieren recibir apoyo del MIMP y otros que no reciben apoyo. En el gráfico N° 11 observamos que, en el rubro de acompañamiento a las familias de origen o terceros, y en el rubro sobre contar con pautas / directivas de reintegro, existe una mayoría relativa de 51 % y 57 % respectivamente, que manifiestan tener apoyo del MIMP. En los otros rubros, la mayoría manifiesta no contar con el apoyo necesario para: asistencia técnica al equipo del CAR en fortalecimiento familiar (54 %); financiar el trabajo con las familias de origen/terceros (83 %) y gestionar convenios con programas de apoyo familiar (74 %).

Gráfico N° 11: percepción de los CARs sobre el apoyo del ente rector para las acciones de fortalecimiento y acompañamiento a las familias para la reintegración de las NNA (%)



Fuente: Elaboración propia

Lo que refleja estos datos, es que la intervención pública se centra más en brindar orientación y acompañamiento a los equipos técnicos de los CAR sobre cómo trabajar el proceso de reintegro familiar, y para ello elaboran lineamientos, guías y herramientas, entre otros. Pero es poca la asistencia técnica que se brinda, el apoyo en la gestión de convenios con instituciones especializadas, el financiamiento para trabajar con las familias de origen, extensas o terceros, el proceso de reintegración familiar. Si bien existe un alto porcentaje de CAR que brindan el servicio de acompañamiento y la asistencia técnica a las familias (ver gráfico N° 10). No todos los CAR que brindan este servicio o cuentan con presupuesto propio para su financiamiento, así vemos en el gráfico N° 12 que **el 52.5 % de CAR sí puede autofinanciarse para desarrollar el servicio de fortalecimiento familiar, en tanto que 47.5 % no cuenta con suficientes recursos para realizar las actividades que ello implica**. Esta situación se complica más en el contexto de pandemia, el cual se verá más adelante.

Gráfico N° 12: CAR que cuentan con presupuesto propio para desarrollar el servicio de fortalecimiento familiar y/o reintegro (%)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 13: percepción sobre el seguimiento a los reintegros familiares por el MIMP, en el marco del DL 1297 (%)



Fuente: Elaboración propia

Para hacer sostenible el reintegro familiar, es importante el acompañamiento post reintegro de las NNA. Trabajar los reintegros familiares es fundamental para asegurar una corta temporalidad de las niñas, niños y adolescentes en los CAR, previniendo la institucionalización. Para ello, el DL N° 1297 hace énfasis en esta labor a través de las unidades correspondientes. Si bien se hacen loables esfuerzos por restituir el derecho de la niña o niño a vivir en familia, en el gráfico N° 13 podemos observar que **el 65 % de CAR considera que el MIMP no está implementando procesos de seguimiento a los reintegros familiares, frente a un 35 % que considera sí lo hace.**

Atención de niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar en instancia judicial.

Anteriormente, se mencionó que existe una demora en la instancia judicial para dar celeridad a los procesos judiciales sobre ciertos casos que requieren de pronunciamiento judicial.

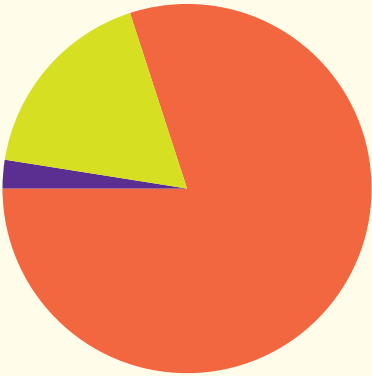
A esto se suma la percepción de los CAR sobre la calidad de atención y prioridad que se brinda a los casos de las NNA que requieren de acceso a la justicia en forma oportuna, sobre todo a una rápida determinación en la medida de protección para asegurar su retorno a la familia. Así, **el 80 % de CAR considera que la atención para determinar una medida de reintegro familiar no es rápida ni oportuna**, debido a que existe una alta carga procesal, no se cuenta

con personal suficiente en los juzgados de familia o mixtos, mucho menos una instancia especializada para atención de casos de las NNA; y si bien se reconoce que hay mejoras en los procedimientos internos, aún persiste cierta burocracia administrativa que no va acorde al interés superior de la niña o niño. **Además, solo 17.5 % de los encuestados considera que la atención es rápida, y un 2.5 % prefiere no comentar al respecto.**

Gráfico N° 14: si la atención de los casos de NNA en desprotección familiar son rápidos y oportunos en vía judicial (%)

CATEGORÍA

- ◆ Sí (17,5 %)
- ◆ No (80 %)
- ◆ S.C. (2,5 %)



Fuente: Elaboración propia

3.4. Del proceso de adopción de las niñas, niños y adolescentes

La adopción es uno de los tipos de medidas de protección que se establece en el DL N° 1297 y es conducida por la Unidad de Adopción (UA) como la instancia desconcentrada del MIMP que actúa en el procedimiento administrativo de adopción de las NNA declaradas judicialmente en situación de desprotección y adoptabilidad⁷. Para lograr su objetivo, una de sus funciones es la coordinación con el Poder Judicial, el Ministerio Público, la UPE, los CAR, las oficinas del Reniec, la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones públicas o privadas para la realización de las actividades que sean necesarias para lograr la adopción.

⁷ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1297. Art. 14, capítulo III.

La UPE, por funciones, es quien realiza el seguimiento al cumplimiento de las medidas de protección provisionales o permanentes y la implementación del Plan de Trabajo Individual⁸. Si producto de este seguimiento se determina que no existe posibilidad de retorno de la NNA a su familia o que sea contrario a su interés superior, corresponde promover la declaración judicial de desprotección familiar, tomando en cuenta la opinión de la NNA⁹.

Asimismo, la UPE da por concluida la actuación estatal por desprotección familiar provisional¹⁰. Para ello, emite un informe técnico que propone al juzgado competente la declaración de desprotección familiar, solicita además el pronunciamiento por la pérdida de la patria potestad o extinción de la tutela y la aprobación de la Medida de Protección, idónea para la NNA y, de ser el caso, la adoptabilidad. Además, se puede recomendar excepcionalmente la medida definitiva de la adopción con la familia acogedora con la cual se encuentra la NNA¹¹.

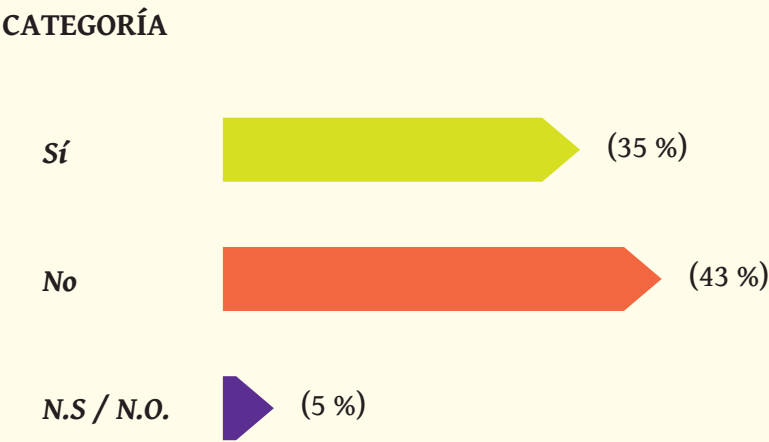
Para garantizar el derecho a vivir en familia de las NNA en desprotección familiar, la articulación entre la UPE, la DGA y el CAR es fundamental para lograr que las NNA en adoptabilidad logren integrarse con éxito y en forma oportuna a una familia adoptiva. En la actualidad, se observa mucha demora en los procesos administrativos, tanto a nivel judicial con la declaración de desprotección familiar y adoptabilidad (hay casos que ha tomado años declarar la adoptabilidad), como a nivel del seguimiento de los expedientes en vía judicial por la UPE o por los procedimientos lentos que se desarrolla en la DGA y que, en conjunto, conlleva a las familias adoptantes a desistir del mismo.

En las siguientes gráficas, podremos observar, cómo perciben los CAR el proceso de adopción y que rol asumen frente a ello.

Sobre el apoyo de la UPE para dar impulso a la desprotección familiar permanente y adoptabilidad.

Respecto al apoyo para el impulso de la desprotección familiar por parte de la UPE, un 43 % indica que no cuenta con dicho apoyo, mientras que un 35 % indica que sí recibe apoyo de las UPE para impulsar la desprotección familiar y 5 % no sabe o no opina al respecto.

Gráfico N° 15: apoyo de la UPE para impulsar la desprotección familiar definitiva, si el caso lo amerita (%)



Fuente: Elaboración propia

Los CAR que opinan no tener apoyo de la UPE, consideran que:

- ▶ El tiempo para declarar la desprotección familiar es muy largo, vulnerando el derecho de la niña o niño a vivir en familia.
- ▶ Se evidencia mucha demora para el impulso de los casos y ello supone la no conclusión de la situación legal de las NNA, conllevando un mayor tiempo de institucionalización.
- ▶ En los procesos donde existe demora por la UPE, el CAR debe darle celeridad, asumiendo todos los gastos y trámites administrativos correspondientes.
- ▶ No todas las UPE optan por la adopción de las NNA, pese a las recomendaciones que se les brinda desde el CAR, pues la niña o niño no recibe visitas, no se identifica familiar alguno por la UPE, y se hace más permanente su estancia en el CAR, lo cual hace más difícil su desvinculación institucional.

⁸ Reglamento del DL N° 1297, artículo 11, inciso i)

⁹ Decreto Legislativo N° 1297, artículo 92.

¹⁰ Reglamento del DL N° 1297, artículo 11 inciso k)

¹¹ Decreto Legislativo N° 1297, artículo 96

- ▶ Se observa que existe mucha lentitud en la atención de casos, y esto obedece a limitaciones internas de las propias UPE, y al no haber una adecuada búsqueda de las familias, los abogados de los equipos a cargo demoran en elaborar el informe final para enviar a los juzgados, donde finalmente determinarían la desprotección familiar.

De los CAR que sí manifiestan recibir apoyo de la UPE:

- ▶ En algunas UPE es regular la atención, en otros pausado y lento.
- ▶ Algunas UPE no presentan los PTI, lo que limita el impulso de los casos.
- ▶ El cambio constante de los integrantes de los equipos o a quienes se designaron los expedientes también contribuye a esta lentitud del impulso de los expedientes.
- ▶ Se percibe resistencia de algunas UPE a impulsar la desprotección familiar definitiva.

Del 5 % de los CAR encuestados que no sabe o no opina sobre este ítem, se debe a que, en su servicio, tienen niñas y niños con referentes familiares, por lo tanto, no hay casos para adopción, y en otras regiones o provincias aún no se han instalado la UPE.

Acciones de los CAR para el impulso de los expedientes que se encuentran en la vía judicial para adopciones.

El CAR es el espacio donde se desarrollan las medidas de acogimiento residencial dispuesto en el procedimiento por desprotección familiar, con el objetivo principal de garantizar su desarrollo psicosocial y propiciar su reintegración familiar. Una de las finalidades del CAR, es favorecer la integración de las NNA a una familia adoptiva cuando se ha declarado judicialmente la desprotección familiar y su adoptabilidad¹². Para su cumplimiento, las instancias respectivas deben realizar las investigaciones y procedimientos correspondientes.

¹² Reglamento del DL N° 1297, artículo 99, inciso c)

Una de estas condiciones, es el impulso al seguimiento que debe realizar la UPE a las investigaciones tutelares que se encuentran en los juzgados de familia que permita su agilización, y el juez declare la desprotección familiar o la medida de adoptabilidad de las NNA, de manera que los expedientes lleguen lo más pronto a la DGA para que continúe el proceso de adopciones, y en coordinación con el CAR se realice esta preparación para la integración a la nueva familia.

Gráfico N° 16: CAR cuenta con presupuesto para impulsar la agilización de los expedientes que se encuentran en los Juzgados de familia (%)



Fuente: Elaboración propia

En la práctica, varios CAR deben asumir acciones para asegurar el ejercicio del derecho a vivir en familia de las NNA a su cargo. Por ello, muchas veces asumen la función de seguimiento de los expedientes en el juzgado, generándoles gastos adicionales. Así, cuando se pregunta a los CAR si cuentan con presupuesto para impulsar esta agilización de expedientes en los juzgados de familia o mixtos, el 82.5 % indica que no cuenta con presupuesto propio para tal proceso, sin embargo, tratan de cargarlo a otra partida presupuestaria como “otros gastos”. En tanto un 17.5 % manifiesta que sí cuenta con presupuesto para impulsar la agilización de expedientes en los Juzgados de familia.

Acciones de los CAR para el impulso del proceso de adopciones.

Respecto al impulso al proceso de adopciones, del total de CAR encuestados, el 62.5 % manifiestan no realizarlo, pues reconocen que esta función le corresponde a la DGA y que no cuentan con casos para adopción; en tanto que un 37.5 %

de los CAR encuestados manifiestan que sí realizan el proceso de adopciones, entendiéndose desde la perspectiva de brindar facilidades y apoyo en la preparación de la documentación, envío de los respectivos informes, entre otros, según lo que se coordine con la DGA.

Pero también se entiende a las acciones de incidencia que deben realizar ante la DGA para darle celeridad a estos procesos, pues se percibe mucha demora en sus procedimientos e incluso hay casos donde no se llega a concretar la adopción, generando un perjuicio emocional a las NNA que se venían preparando para integrarse a una familia.

Gráfico N° 17: el CAR realiza el proceso de adopciones para lograr que NNA ejerzan su derecho a vivir en una familia (%)



Fuente: Elaboración propia

Conocimiento de los procedimientos cuando el NNA ha sido designado a una familia para adopción

Los procedimientos cuando la NNA ha sido designada a una familia para la adopción son muy importantes, dado que permite al personal del CAR trabajar un adecuado proceso y una buena preparación para que la NNA se adapte rápidamente a su nueva familia.

Un 77.5 % de los encuestados indica conocer los procedimientos, sin embargo, no todos lo implementan, por no tener casos para esta etapa (CAR especializado, CAR con las NNA que tienen referentes familiares para el reintegro y CAR con las NNA declarados en desprotección permanente).

Un 22.5 % de encuestados desconoce el procedimiento ya sea porque no tienen casos para adopción o porque no han sido capacitados al respecto.

Gráfico N° 18: conoce los procedimientos cuando el NNA ha sido designado a una familia para la adopción (%)



Fuente: Elaboración propia

Del personal para realizar el seguimiento al proceso de adopciones.

Para realizar el seguimiento de los procesos para la adopción por parte del CAR, también demanda contar con personal o designar la tarea al equipo técnico, aspecto que no todos los CAR podrían hacerlo debido a la carga propia de sus funciones. Así podemos apreciar que, del total de CAR encuestados, el 62.5 % no cuenta con personal para realizar el seguimiento a la promoción y designación en adopciones ya sea porque no realizan dicho proceso (solo tienen a su cargo las NNA albergados con referentes familiares), por ser un CAR especializado o por no contar con presupuesto para esta tarea ajena a sus funciones. Mientras que un 37.5 % manifiesta sí contar con personal para realizar el seguimiento a la promoción y designación de las NNA en adopciones, esto debido a que tienen a su cargo más NNA en situación de adopción.

Por tanto, consideramos que todos los CAR, tengan o no a su cargo NNA en condiciones de adoptabilidad, deben conocer y participar en este impulso del proceso de adopciones, y la DGA debe reforzarlo con capacitaciones y mayor articulación para generar las condiciones favorables, que permitan la preparación de las NNA para su integración a la familia adoptiva.

Gráfico N° 19: se cuenta con personal para realizar el seguimiento a la promoción y designación de NNA en adopciones (%)



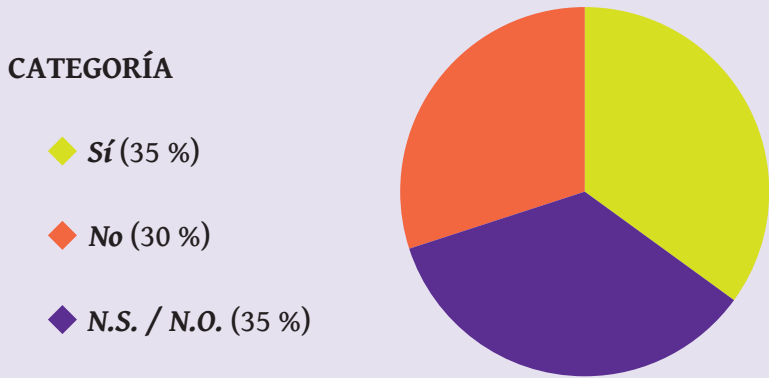
Fuente: Elaboración propia

De los tiempos para la vinculación de las NNA con la familia adoptiva

Para la adopción, existen procedimientos como la preparación y presentación de la familia adoptiva a la NNA, además de un tiempo para que puedan adaptarse o empatizar con la nueva familia.

Al respecto, un 35 % de los CAR encuestados considera que los plazos establecidos son adecuados, 30 % considera que no son adecuados, y otro 35 % no sabe/no opina. Dentro de este último grupo, se encuentran CAR especializados, de urgencia y los CAR que solo tienen NNA con referentes familiares.

Gráfico N° 20: el tiempo para lograr empatía de los NNA con la familia adoptiva son apropiados (%)



Fuente: Elaboración propia

Los CAR que consideran que el tiempo de vinculación con la nueva familia no son adecuados se sustentan en algunas de las apreciaciones que mostraremos a continuación:

- ▶ Dichos plazos deben tomar en cuenta la edad de las NNA, así como el mismo proceso que implica la asimilación de una niña, niño o adolescentes en un CAR por años y que en menos de una semana deba irse con sus padres adoptivos, que apenas conoce hace días.
- ▶ El tiempo es muy poco para que una niña o niño que vive dos, tres, cuatro años en el CAR, en tres días tenga que salir con una familia desconocida. Si bien hay el álbum de fotos, entre otros, sería mejor darle un tiempo para que la familia venga uno o dos días a la semana por un tiempo más largo y luego la niña o el niño tenga confianza.
- ▶ Los tiempos son demasiado cortos, tanto desde el lado de las familias como de las necesidades de las niñas y niños de adaptación. En cambio, sería mejor un aumento progresivo en las visitas y conocimiento mutuo.
- ▶ Los tiempos de empatía son muy cortos. Parece que se han reducido pensando más en las actividades y situación de los padres adoptantes, que en el proceso que tiene que ir asimilando el niño. Los niños necesitan trabajo y tiempo con la familia para estén claros al tomar la decisión, en el caso de los que tienen edad para decidir.

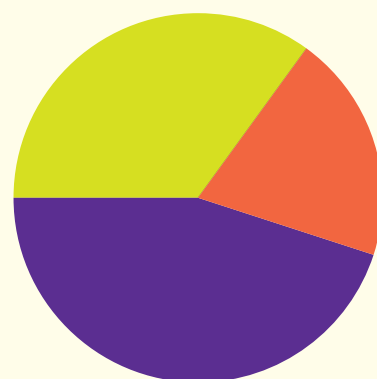
Entre las propuestas sugeridas, está la de incrementar los plazos de vinculación, los cuales deberían ser en un proceso de hasta tres (3) meses, siempre teniendo en cuenta el derecho a la información y opinión que tienen las NNA en aquellas decisiones que afectarán su vida, acorde a su edad y capacidad de comprensión.

De la evaluación a las familias pre adoptantes nacionales en los tiempos programados por la Dirección General de Adopciones.

Gráfico N° 21: la Dirección General de Adopciones realiza las evaluaciones a las familias pre adoptantes en los tiempos programados (%)

CATEGORÍA

- ◆ **Sí (35 %)**
- ◆ **No (20 %)**
- ◆ **N.S. / N.O. (45 %)**



Fuente: Elaboración propia

Un 35 % de los encuestados respondió que la DGA sí realiza las evaluaciones respectivas a las familias pre adoptantes en los tiempos programados. En tanto que un 20 % indica que la DGA no realiza las evaluaciones a las familias pre adoptantes en los tiempos programados, ya que sienten que los procesos se hacen muy lentos para estas familias, conllevando a desistir de la adopción con tanto trámite y tiempos

prolongados. Asimismo, se debe considerar a la niña o niño en tan largo proceso de espera, pues conforme va incrementando de edad, va perdiendo oportunidades de tener una familia.

Mientras que un 45 % dentro de los que no saben/no opinan indican que dicha respuesta es debido a que desconocen los plazos y los procesos cuando el expediente llega a la DGA o porque no tienen casos de NNA para adopciones.

Del seguimiento que realiza la Dirección General de Adopciones en la etapa post adoptiva.

El control luego de la adopción busca velar por el bienestar de la NNA y su evolución futura, a fin de que progresivamente se pueda dar el vínculo emocional natural y preparar un entorno seguro de integración hacia una realidad de unidad familiar adoptiva.

Para ello, se hace seguimiento que comprende la evaluación continua y progresiva posterior a la aprobación de la adopción. Se realiza cada 6 meses por un periodo de 3 años (adopciones

nacionales) y 4 años (adopciones internacionales). El acompañamiento post adoptivo se realiza frente a situaciones especiales que ameriten un accionar de orientación y asesoramiento para favorecer una convivencia armónica y saludable en la familia. La intervención dependerá de las necesidades identificadas y de ser necesario interdisciplinario.

Al respecto, el 32.5 % considera que la DGA sí realizan el proceso, pero desconocen los plazos y procedimientos.

“No precisamos, no tenemos informes post adoptivos de los niños promovidos en adopción, una vez que se van con su familia adoptiva perdemos el contacto con el niño y la familia adoptiva”.

“No se tiene conocimiento del seguimiento ya que adopciones no informa al centro sobre el proceso posterior a la adopción con los cual no se tiene conocimiento si las NNA han tenido una adopción exitosa con las familias”.

Un 15 % considera que no se realiza el seguimiento adecuado, pues los CAR ya no reciben ningún informe de visitas de los niños que se fueron en adopción; una vez que sale la familia con el niño en adopción, se pierde el contacto. Además, consideran que hay una falta de presupuesto para las adopciones.

“Impresiona que les falta personal para realizar este seguimiento, sobre todo en el tema de las adopciones internacionales”

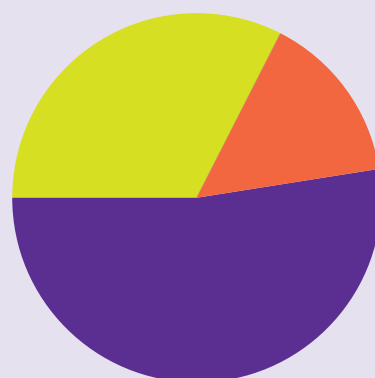
Gráfico N° 22: la DGA realiza seguimiento adecuado en la etapa post adoptiva (%)

CATEGORÍA

◆ Sí (32,5 %)

◆ No (15 %)

◆ N.S. / N.O. (52,5 %)



Fuente: Elaboración propia

Un 52.5 % indica que no sabe/no opina porque desconocen del proceso y aplicación de las normas o directivas que la regulan, y perciben poca organización para estas acciones.

“Desconozco, pero percibo que no, por los tiempos que manejan, se percibe que no organizan sus tiempos sino, no habría tantos niños en espera...”

3.5. Preparación de las personas adolescentes para la vida independiente y autónoma

Con cierta frecuencia, los adolescentes y jóvenes que cumplen la mayoría de edad y deben salir del sistema de protección tienen dificultades para transitar hacia una vida independiente y autónoma, si es que previamente no se ha trabajado sus competencias y capacidades laborales, y no cuenta con una red de apoyo familiar o social que le brinde apoyo. Esto incluye un adecuado acompañamiento durante la transición a su vida indepen-

diente y autónoma, pues son más vulnerables en el nuevo entorno que deben enfrentar. La preparación para la vida independiente y autónoma empieza desde la niñez, y debe ser parte de las medidas de protección establecida en el PTI, según sea el caso. Asimismo, implica generar una mayor articulación con otros programas sociales del Estado para lograr las competencias y capacidades necesarias para su vida adulta, pues el cambio es más abrupto que aquellas personas adolescentes o jóvenes que viven con su familia biológica.

Si no se brinda la atención respectiva, de manera interinstitucional, corren el riesgo de formar parte de los programas de asistencia social, no tener hogar, estar desempleados, entrar en situaciones de conflictos con la ley penal, sufrir de ansiedad y otros problemas de salud mental o física. Además, pueden estar en riesgo de quedar embarazadas a temprana edad de forma no planificada, entre otras situaciones que se suman a los conflictos sociales ya existentes.

Tratándose de personas adolescentes menores de dieciséis a dieciocho años, el D.L. N° 1297 establece como una obligación de los centros de acogida residencial, considerar la formación ocupacional y laboral que le permitan una preparación para la vida independiente y su correspondiente inserción laboral; para ello, también deben promover su participación en las decisiones que le afecten y la asunción progresiva de responsabilidades¹³.

La misma norma refiere que el adolescente debe recibir formación en gestión de proyectos de emprendimiento económico y social, en competencias laborales, así como apoyo psicológico antes de alcanzar la mayoría de edad.

Para ello, el CAR debe contar con el apoyo de los servicios que se implementen para dicho fin (D.L. N° 1297, art. 121). Al cumplir la mayoría de edad, y de manera excepcional, puede permanecer en el CAR, para optimizar el tránsito a lograr su vida independiente. En caso de personas con discapacidad severa que no puedan asumir esta independencia, se les debe brindar apoyo a través de servicios especializados (D.L. N° 1297, art. 122)

¹³ D.L. N° 1297, artículo 75, obligaciones de los Centros de Acogida Residencial, inciso f) y k)

Los CAR tienen una enorme responsabilidad social con las NNA desde su acogimiento, pues al no tener posibilidad de retornar a sus hogares de origen o de no ser ubicados en un entorno familiar (familia extensa, tercero o adopción), les demanda gestionar, frente a sus nuevas necesidades, otros servicios que deben ser provistos por el Estado para asegurar una adecuada transición a la vida independiente, autónoma, y garantizarle un proyecto de vida en la sociedad.

Gráfico N° 23: el CAR realiza acciones de preparación para la vida independiente y autónoma de las/los adolescentes (%)



Fuente: Elaboración propia

Así, del total de encuestas aplicadas a los CAR, el **75 % sí brinda servicios para la preparación a la vida independiente** de las personas adolescentes y jóvenes en desprotección familiar; **en tanto que el 25 % (de CAR no realiza acciones o actividades con personas adolescentes y jóvenes,** pues sus servicios están dirigido a

menores de 11 años de edad, y solo brindan tratamientos especializados o atención a NNA con alguna discapacidad, otros egresan al cumplir la mayoría de edad y otros entran a un CAR de urgencia de manera temporal hasta que se logre su reubicación o cambio de medida de protección.

Asimismo, del total de CAR que brinda este servicio para personas adolescentes y jóvenes, el **17 % manifiesta recibir apoyo del MIMP, en tanto que el 83 % manifiesta no recibir apoyo del ente rector** para la preparación de las personas adolescentes y jóvenes para la vida independiente y autónoma.

Como se mencionó líneas arriba, el trabajo con esta población vulnerable, demanda de la intervención de otros servicios fuera del CAR. Por ejemplo, formarlos en una carrera técnica o superior, requiere del Estado, una política de inclusión social, que se da a través del progra-

Gráfico N° 24: recibe apoyo del ente rector para la preparación de las /los adolescentes para la vida independiente y autónoma (%)



Fuente: Elaboración propia

ma Beca 18, pero requiere de mejoras para que gran parte de este grupo vulnerable, que no siempre cuenta con las competencias y capacidades suficientes para cumplir los requisitos que exige, no quede excluido y fuera del sistema. Entonces, es el MIMP, como ente rector en la materia, quien tiene la obligación institucional de velar por que se cumpla los objetivos de su proyecto de vida, pues de los CAR que los acogen, no todos pueden asegurar el apoyo que requieren para transitar a una vida independiente y autónoma.

Gráfico N° 25: el CAR Cuenta con un programa de acompañamiento para las/los adolescentes que egresan por mayoría de edad (%)



Fuente: Elaboración propia

En el caso de los CAR públicos, cuentan con un presupuesto público para brindar estos servicios, mientras que los CAR privados asumen los costos de preparación educativa y habilidades para la vida, entre otros, a fin que las personas adolescentes y jóvenes puedan estar preparadas para acceder a una formación técnica o superior, gestionando becas parciales o integrales de otras instituciones privadas, que no siempre son sostenibles.

Gráfico N° 26: tiene convenios con instituciones que brinden apoyo a la egresados del CAR (%)



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico N° 27 se puede apreciar que del total de CAR que brindan el servicio a personas adolescentes y jóvenes para la vida independiente y autónoma, 70 % cuenta con un programa de acompañamiento estructurado y personal especializado para lograr dicho objetivo, en la cual se brinda apoyo académico, acompañamiento para la inserción laboral y soporte emocional para lograr la autosuficiencia. El 30 % de los CAR no cuentan con un programa determinado, pero hace esfuerzos por acompañar a las personas adolescentes. Por ejemplo, en caso que accedan a becas de estudio, les brindan acompañamiento por redes sociales, teléfonos, entre otros medios de comunicación. También, hacen visitas domiciliarias para verificar la continuidad de los estudios y que haga uso de su seguro en caso de tener problemas de salud, o se hace seguimiento para verificar que esté trabajando en la actividad para lo cual se les preparó, etc. En otros casos, se le apoya con canasta de alimentos durante sus estudios, además de seguimiento psicológico y social. Este acompañamiento lo hace un personal y no con mucha frecuencia, mientras que otros solo lo realizan por algunos meses, ya que no cuentan con suficientes recursos económicos

para contratar un personal especializado o dedicado al tema y se realiza con el personal disponible. Algunos CAR cuentan con Cetpro, a partir del cual brindan apoyo formativo a personas adolescentes que deseen continuar con sus estudios. Otros gestionan profesionales solidarios que puedan financiar cursos de capacitación orientados a la promoción laboral.

Una forma de garantizar la atención de las personas adolescentes y jóvenes a lograr una transición exitosa a la vida independiente, es la gestión de convenios con instituciones que brinden servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades identificadas para cada caso.

Al respecto, del total de los CAR que atienden a las personas adolescentes, **75 % no tienen convenios formales con otras instituciones** para asegurar la prestación de servicios de preparación, orientación, formación, entre otras que cubran sus necesidades. Esto no permite la sostenibilidad de la intervención e implica tiempo y recursos adicionales para buscar nuevas opciones o asegurar la que ya tienen como una forma de apoyo temporal. **Solo el 25 % de CAR cuentan con convenios formales** con municipalidades, Direcciones Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, CETPRO que brindan preparación en emprendimiento, capacitación técnico-productiva u otras capacidades laborales de orientación vocacional, entre otros.

Gráfico N° 27: cuenta con apoyo del MIMP para lograr convenios con programas/ servicios públicos que apoyen a las/los adolescentes para su preparación a una vida independiente y autónoma (%)



Fuente: Elaboración propia

Sobre el apoyo del ente rector para suscribir convenios que contribuyan a la vida independiente y autónoma, el **93% de los CAR afirman que no cuentan con el apoyo** suficiente para lograr convenios con programas y/o servicios públicos que permitan a las personas adolescentes acceder a oportunidades para su preparación a una vida independiente y autónoma. **Solo el 7 % de CAR considera que si cuentan con el apoyo respectivo del sector.**

El mayor apoyo que reciben los CAR, viene de instituciones privadas, otorgando becas profesionales para capacitación en emprendimiento, charlas de orientación vocacional, donaciones para la compra de materiales educativos o formativos, entre otros, pero no todos los CAR logran estos apoyos por igual, surgiendo una brecha de riesgo de oportunidades que tienen las personas adolescentes, según la capacidad de gestión de cada CAR. En el caso de servicios de instituciones públicas, en muchas de ellas existe una serie de procedimientos burocráticos y requisitos que no todas las personas adolescentes pueden cumplir. En lugar de brindar facilidades por su condición de vulnerabilidad y desprotección familiar, limitan sus oportunidades para alcanzar una vida digna.

Se requiere la intervención directa del MIMP, pues como ente rector del sistema de protección, debe construir lineamientos y políticas de articulación intersectorial e inclusión social que garantice igualdad de oportunidades y cierre las brechas de exclusión entre las personas adolescentes; asimismo, tiene que suscribir alianzas o convenios que beneficien a todas las personas adolescentes, ya sea que estén en CAR públicos, privados o mixto, pues la tutela y garantía de protección sigue siendo del Estado peruano, por ello debe realizar:

- ▶ Convenios para promover la empleabilidad en la población adolescente y joven que están en los CAR próxima a egresar.
- ▶ Convenios de acceso a los hospitales y centros de salud para atención prioritaria a esta población vulnerable.
- ▶ Brindar asistencia técnica con equipo multidisciplinario sobre pautas de crianza, protección y respuesta frente a situaciones de emergencia.
- ▶ Gestionar la exoneración de pago de tasas judiciales y otros impuestos a los CAR para que se pueda reinvertir en el cuidado y protección de las NNA.

3.6. Percepción sobre la implementación del Decreto Legislativo N° 1297

El Decreto Legislativo N° 1297, para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidado parentales o en riesgo de perderlos, se aprobó el 30 de diciembre del 2016 y su reglamento el 10 de febrero del 2018. Entre los principales cambios que se identifica de la norma está:

- ▶ La diferenciación entre desprotección familiar y adoptabilidad, la cual, en ciertas circunstancias, era confusa.
- ▶ Establece que el Acogimiento Residencial es una excepcionalidad de última ratio, dando preferencia a las modalidades de acogimiento familiar (extensa o con tercero).
- ▶ Impulsará el acogimiento profesionalizado, dirigido a NNA con habilidades especiales, a fin de recibir un cuidado y tratamiento especializado.
- ▶ La norma también establece un mecanismo de subvención económica a las familias acogedoras, en especial a la familia profesional, de acuerdo a su condición socioeconómica, a las necesidades de las NNA y a la disponibilidad presupuestal del MIMP.
- ▶ Se restringe que las NNA menores de 3 años sean institucionalizados en un CAR.
- ▶ Pasar de un enfoque de la investigación tutelar de la declaración de abandono a uno orientado a la protección de las NNA como centro de intervención (gestión de casos).
- ▶ Buscar promover el apoyo del Estado a las familias, desde una mirada preventiva (del riesgo de desprotección), y para el reintegro familiar, dándole el soporte que corresponda para desarrollar sus habilidades y rol parental, generando un entorno familiar, seguro y protector para lograr el desarrollo integral de las NNA (derecho a vivir en familia y disfrutar del mejor bienestar).

- ▷ Las NNA contarán con un abogado defensor gratuito para la defensa de sus derechos, y se tomará en cuenta la opinión de la NNA en todos los procesos.
- ▷ En cuanto al procedimiento de adopciones, se incorpora al Consejo de Adopciones, un representante del Poder Judicial, esperando que ello contribuya a una mayor celeridad de los casos para adopción.

Gráfico N° 28: CAR que vienen adecuando sus servicios a los estándares establecidos en el DL N° 1297 (%)



Fuente: Elaboración propia

Con la aprobación de la norma, se busca dar un mayor sentido al principio de protección e interés superior del niño, dando cumplimiento a la CDN y las recomendaciones del comité. Por ello, desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1297, muchos CAR empezaron su adecuación a los parámetros establecidos. Así, tenemos que el **92 % de CAR vienen impulsando cambios graduales, de acuerdo a sus recursos y las orientaciones que vienen recibiendo por el MIMP**, para ello, vienen realizando capacitaciones a su personal, por iniciativa propia o con apoyo del MIMP, de forma progresiva e individualizada, según los casos que se presentan; en tanto que el **8 % de los CAR encuestados manifiestan que aún no realiza su adecuación a la norma**, pues son instituciones con poco personal, limitados recursos económicos y no cuentan con las condiciones necesarias para iniciar un cambio significativo. Es decir, la norma está, pero el Estado tampoco ofrece mayor apoyo para lograr una implementación progresiva y sostenible, en beneficio de las propias niñas, niños y adolescentes que se encuentran en estas instituciones.

Respecto al acompañamiento y asistencia técnica brindada por el ente rector, a través de sus diversos especialistas, para la implementación del D.L N° 1297, observamos que del to-

Gráfico N° 29: recibe acompañamiento y asistencia técnica del ente rector para adecuarse al DL N° 1297 (%)



Fuente: Elaboración propia

tal de CAR encuestados, el **54 % afirma que recibieron el acompañamiento y asistencia técnica del MIMP**, a través de reuniones y asesoría on-line, apoyo con especialistas psicoterapeutas y gestión con otras entidades públicas para la atención de casos, también realizó supervisiones y monitoreos a los CAR, según sus competencias; en tanto que **46 % de CAR mencionan no haber recibido el acompañamiento correspondiente por parte de los especialistas del MIMP** y desconocen otros pasos o procedimientos a seguir.

Gráfico N° 30: el personal del CAR, ha recibido capacitación y orientación para la implementación del DL 1297 (%)



Fuente: Elaboración propia

Sobre las capacitaciones brindadas al personal de los CAR, el **82 % manifiesta que su personal y equipo técnico sí recibió capacitación y orientación para implementar la norma**, ya sea a través de talleres a cuidadores y equipo de trabajo, eventos públicos como foros, conversatorios internos en CAR, entre otros, mientras que el **18 % afirma no haber recibido capacitación por parte de los especialistas del MIMP** y haber buscado reforzar este conocimiento por otras instituciones o especialistas externos.

Sobre herramientas y otros instrumentos para la adecuación e implementación del Decreto Legislativo N° 1297, **el 67 % de los CAR encuestados manifiestan haber recibido protocolos, resoluciones, directivas, los nuevos formatos de supervisión y la matriz nominal de NNA** albergados, lineamientos y otros instrumentos para la atención de los casos en coordinación con la UPE, además de diapositivas de capacitación sobre la misma norma, durante las capacitaciones dictadas por el MIMP, mientras que **el 33 % de CAR expresa no contar con herramientas e instrumentos, y que solo se han apoyado de la misma norma y su reglamento** para comprender los nuevos procesos de intervención y articulación en la gestión de casos de niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar.

Si bien el espíritu de la norma es más amplio y desde las percepciones de los CAR existe un mayor reconocimiento al esfuerzo que realiza el MIMP para implementar la política de cuidado alternativo, aún existen demandas por recibir mayor acompañamiento, asistencia técnica, capacitación y herramientas para su respectiva aplicación, pues como hemos observado, existe una amplia mayoría de los CAR (92 %) que han empezado a adecuarse a la norma para brindar una mejor atención y protección a las NNA en desprotección familiar.

Gráfico N° 31: recibido herramientas, protocolos y otros instrumentos para adecuarse al marco del DL 1297 (%)



Fuente: Elaboración propia

A esto se le suma que es necesario realizar una evaluación de los avances y establecer retos para el fortalecimiento del sistema de protección y de las MAC, sobre todo en un contexto de pandemia, donde se ha reflejado serias debilidades en su capacidad de respuesta. Asimismo, es importante la participación de los operadores del sistema de cuidado y protección y de la sociedad civil, y recoger sus opiniones, experiencias y buenas prácticas, que permitan mejorar los lineamientos, los procesos, los instrumentos y los recursos necesarios para una implementación exitosa a favor del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Sobre esto, la **Resolución sobre los derechos del niño¹⁴, capítulo I: Niños carente del cuidado parental**, insta a los Estados a que adopten medidas para asegurar el disfrute de los derechos humanos de todos los niños privados del cuidado parental, entre ellas:

- ▶ Intensificar esfuerzos para preservar las relaciones familiares y la adopción u otras formas de modalidades alternativas de cuidado para permitir que el niño permanezca o vuelva a estar rápidamente bajo el cuidado de sus padres, de otros familiares o cuando sea necesario el cuidado alternativo, se priorice el cuidado por la familia y la comunidad;
- ▶ Fortalecer los sistemas de bienestar y protección infantil y mejoren los esfuerzos de reforma de los cuidados, con una mayor colaboración multisectorial, coordinación activa de las autoridades competentes, con sistemas transfronterizos más eficaces y mejores programas para capacitar y fortalecer capacidades para las instancias correspondientes;
- ▶ Que se apoye a las familias y prevenir la separación innecesaria de las NNA, para ello se debe invertir en servicios de protección infantil y servicios sociales para apoyar las MAC, aprobar e implementar leyes, programas y asignaciones presupuestales, recursos humanos para apoyar a las NNA, en particular a los NNA con discapacidad y las NNA que viven en familias desfavorecidas o marginadas para atacar las causas de la separación innecesaria de la familia, y porque las propias familias y comunidad los cui-

¹⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución sobre Derechos del Niño, aprobada por la 50a sesión plenaria de la Asamblea General el 18 de diciembre de 2019. A/RES/74/133.

den de manera efectiva. Además, asegurarse de que la separación de una NNA de su familia sea una medida de último recurso, de carácter temporal y que el regreso de la NNA al cuidado de su familia tenga como consideración el ISN, sobre la base de una evaluación exhaustiva. Asimismo, que los sistemas de protección social, en función del género y las necesidades de las NNA, reciban apoyo de programas de transferencia económica para familias en situaciones de vulnerabilidad, programas para adolescentes embarazadas y madres adolescentes, y facilidades para el acceso a servicios básicos y de cuidado infantil; que se brinde apoyo y asistencia a las familias y cuidadores para potenciar una parentalidad implicada y positiva que les permita cuidar de las NNA en un entorno seguro, entre otros.

- ▷ Que los Estados adopten medidas para asegurar el disfrute de los derechos humanos de todos las NNA privados del cuidado parental y que proporcione una serie de opciones de MAC para protegerlos. Para ello, se debe impartir capacitación al personal encargado del cuidado de las niñas, niños y adolescentes y otras personas que trabajan con NNA y brindar diversas opciones de MAC de calidad, considerando cada caso por separado a la hora de ofrecer cuidados de emergencia y de corta y larga duración, además, mejorar la recopilación de datos y la gestión de la información de las NNA privados del cuidado parental, a fin de subsanar lagunas existentes y elaborar parámetros de referencia nacional para la formulación de políticas y programas que garanticen la calidad del cuidado infantil.
- ▷ Si bien el CAR es la última ratio, se debe sustituir progresivamente el internamiento por modalidades de cuidado en la familia y comunidad, y cuando proceda, la reorientación de los recursos hacia servicios de cuidado en la familia y la comunidad.
- ▷ Asegurar que las personas adolescentes y jóvenes que salen de sistema de cuidado alternativo reciban apoyo apropiado para preparar la transición a la vida independiente, incluyendo el apoyo para obtener acceso a empleo, educación, capacitación, vivienda y apoyo psicológico, entre otros.

3.7. Subvención económica a las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar.

La inversión en la infancia es una obligación de todos los Estados Partes que han suscrito y ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Además, la Observación General N° 19 sobre los presupuestos públicos hace énfasis en esta necesidad para hacer efectiva el disfrute de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Los Gobiernos deben cumplir con estas obligaciones indispensables e ineludibles, de manera eficiente y equitativa¹⁵.

A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 4, establece:

ARTÍCULO 4

“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”.

¹⁵ UNICEF. ¿Cómo deben invertir los gobiernos el dinero a favor de la infancia y la adolescencia? Recuperado el 9 de marzo de 2021 en: <https://ciudadesamigas.org/explicacion-visual-inversion-infancia/>

¹⁶ Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivo los derechos del niño (art. 4). CRC/C/GC/19. 21 de julio 2016

Sobre el artículo anterior, el Comité de los Derechos del Niño elaboró la Observación General N° 19¹⁶ para dar una mayor especificidad a su contenido. Entre ellas, hace referencia que el término “adoptarán” implica que los Estados Partes no tienen potestad para decidir si satisfacer o no su obligación de adoptar las convenientes medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos del niño como las medidas relativas a los presupuestos públicos (OG 19; Pg. 7).

La obligación de adoptar “todas las medidas” incluye velar por que hayan a) leyes y políticas destinadas a favorecer la movilización de recursos, la asignación de presupuesto y el

gasto para hacer efectivo los derechos; b) se recopile y genere datos e información para apoyar la formulación de las políticas, programas y sus presupuestos; c) que se asignen recursos públicos suficientes para implementar las políticas, programas y presupuestos aprobados y d) que se apliquen y justifiquen sistemáticamente presupuestos en todos los niveles de gobierno del Estado (OG 19, Pg. 7,8).

La obligación de movilizar, asignar y gastar suficientes recursos financieros hasta el máximo posible de que dispongan para implementar las políticas y programas, es para hacer efectivo, de manera progresiva, los derechos económicos, sociales y culturales de las niñas, niños y adolescentes, la misma que debe ser demostrada en sus resultados e informado con regularidad en las instancias nacionales e internacionales correspondientes, incluido a la sociedad civil. (OG 19; Pg. 8-11).

Del mismo modo, la obligación de asignar presupuesto público para hacer efectivo los derechos de las niñas, niños y adolescentes, responde a cuatro principios generales recogidos en la Convención, el cual constituye la base de todas las decisiones y actos del Estado, entre ellas:

DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN (ARTÍCULO 2 CDN).

Los Estados Partes no deben discriminar, ni directa ni indirectamente, a los niñas y niños en las leyes, políticas o programas relacionados con los presupuestos, en el contenido de estos o en su aplicación, garantizando resultados positivos para todas las niñas, niños y adolescentes, movilizando un nivel suficiente de ingresos y asignando y gastando fondos para lograr la igualdad sustantiva. Ello implica hacer frente a las desigualdades entre los niños, examinando las normas, programas y presupuestos para determinar las prioridades en las partidas, o mejorando la

eficacia, la eficiencia y la equidad de sus presupuestos. Por ello, en el PP117 y otros programas presupuestales del Estado no debe haber diferenciación entre las NNA que están en CAR públicos y los que están en CAR privados, pues el derecho les asiste a todos por igual, por su condición especial de desprotección.

EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑA O NIÑO (ARTÍCULO 3 CDN).

El cual debe ser una consideración primordial en todas las fases del proceso presupuestario, especialmente para asegurar el cuidado, protección y restitución del derecho a vivir en familia de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar, quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad y tienen necesidades especiales que requieren un porcentaje del gasto para que sus derechos se hagan efectivos.

DERECHO A LA VIDA, LA SUPERVIVENCIA Y EL DESARROLLO (ARTÍCULO 6 CDN).

La asignación de presupuesto público debe garantizar la supervivencia y el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social, entre otras medidas para conseguir su óptimo desarrollo, tanto en la primera infancia como en las otras etapas de su vida.

DERECHO A SER ESCUCHADO (ARTÍCULO 12 CDN).

Las NNA también deben ser escuchados sobre las decisiones presupuestarias que los afectan, a través de los mecanismos de participación existentes, sobre todo escuchar la voz de aquellas niñas y niños que tienen dificultades para hacerse escuchar, como aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como son los que se encuentran en situación de desprotección familiar. Para ello, la asignación de presupuesto público, también debe garantizar la participación de las NNA en lo relativo a los presupuestos públicos, con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones dedicadas a la infancia entre otros.

No cabe duda alguna que, para garantizar los principales derechos de las niñas, niños y adolescentes, las decisiones de inversión deben estar en los principios rectores de los derechos de la infancia y, como se ha observado en el D.L. N° 1297, no se hace mayor énfasis al subsidio económico y solo en lo que corresponde a las modalidades de acogimiento familiar, pero no ocurre así con las NNA que son derivados a los CAR privados, pues los CAR públicos sí cuentan con una asignación presupuestal del MIMP. Estas marcadas diferencias, generan discriminación en su atención y protección integral, pues para asegurar una adecuada implementación de los estándares de calidad, se necesita ir de la mano con mayor inversión pública.

Percepciones sobre el presupuesto para el cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar derivados al CAR.

Al respecto, del total de CAR encuestados, el **72 % responde que las niñas, niños o adolescentes derivados por la UPE no tienen asignado un presupuesto para su cuidado y manutención, mientras que el 28 % manifiesta que sí tiene presupuesto asignado.**

¹⁷ D.L. N° 1297, Sub capítulo VI Subvención Económica del Acogimiento Familiar, artículo 96.- subvención económica.

¹⁸ Programa Presupuestal 117. Recuperado el 9 de marzo de 2021 en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/articulado_0117_2019.pdf

Gráfico N° 32: las niñas, niños y adolescentes derivados al CAR por la UPE, tienen asignado un presupuesto para su cuidado y protección temporal (%)



Fuente: Elaboración propia

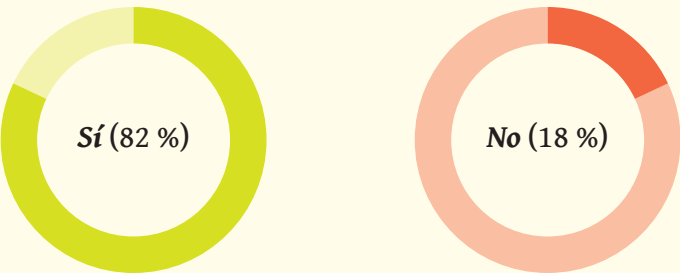
¹⁹ Un programa Presupuestal, es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de la política pública. Además, es una categoría presupuestaria que constituye un instrumento de PpR. Recuperado en : https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101530&lang=es-ES&view=article&id=5337

De estos datos, podemos apreciar que las UPE no asignan presupuesto alguno para el cuidado y la manutención de las NNA que derivan a los CAR (público, privado o mixto). En efecto, esto se debe a que el DL N° 1297 no estipula esta obligación a la UPE, salvo en la figura de acogimiento familiar¹⁷, especialmente al acogimiento familiar profesionalizado, al cual se le asigna una subvención económica que debe ser regulada por una directiva del MIMP como ente rector de la materia, donde se establecen los lineamientos para otorgar el monto básico por familia acogedora, y que se otorga por NNA acogida o acogido.

Entonces, nos preguntamos: ¿Cómo se financia el cuidado alternativo de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en los CAR?

Se conoce que el financiamiento anual que perciben los CAR públicos para el cuidado y protección de las NNA en desprotección familiar proviene del Programa Presupuestal 117 “Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono”¹⁸, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas¹⁹, cuyo ente ejecutor en el MIMP. Este presupuesto se le asigna al INABIF, que tiene la mayor parte de CAR públicos, y a los Gobiernos regionales y municipales que administran los CAR, con lo cual aseguran contratación de personal, manutención de las NNA, implementación y mantenimiento de los servicios, entre otros gastos.

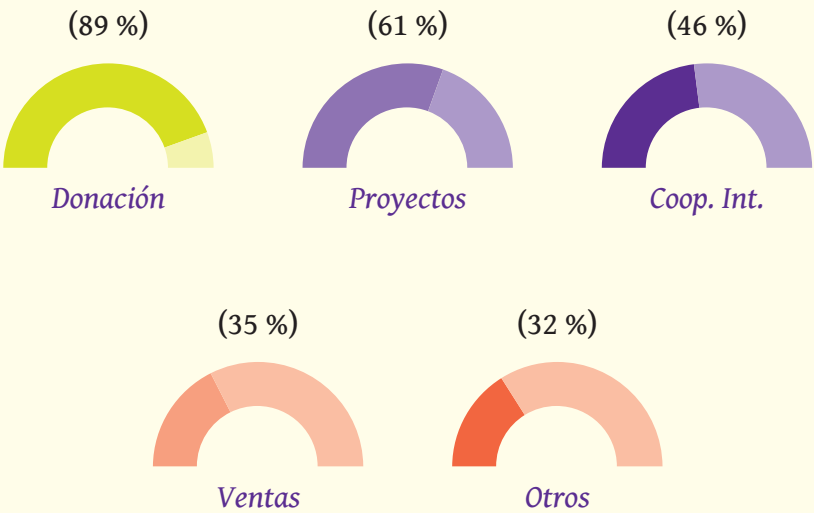
Gráfico N° 33: ¿el presupuesto asignado al CAR, es suficiente para asegurar el cuidado y protección de las NNA? (%)



Fuente: Elaboración propia

Pero a pesar de contar con un presupuesto anual, la percepción de los CAR públicos es que sigue siendo insuficiente para la cantidad de NNA al cual deben asegurar su cuidado y protección, acorde a los estándares de calidad que establece la norma vigente. Entonces, si observamos el gráfico N° 33, verificamos que del total de CAR que cuentan con presupuesto público para el cuidado y manutención, el **82 % considera que sí es suficiente para asegurar el cuidado y protección y solo 18 % considera que no es suficiente**. El presupuesto asignado a los CAR públicos se utiliza básicamente para la alimentación, educación básica, educación especial, vestimenta, material educativo, traslados para atención médica, rehabilitación y compra de medicinas, actividades recreativas, entre otros. En algunos casos, estos recursos asignados no son administrados por el CAR sino por unidades ejecutoras como el Gobierno Regional o Municipal.

Gráfico N° 34: ¿Cómo financia las necesidades básicas de las NNA en el CAR? (%)



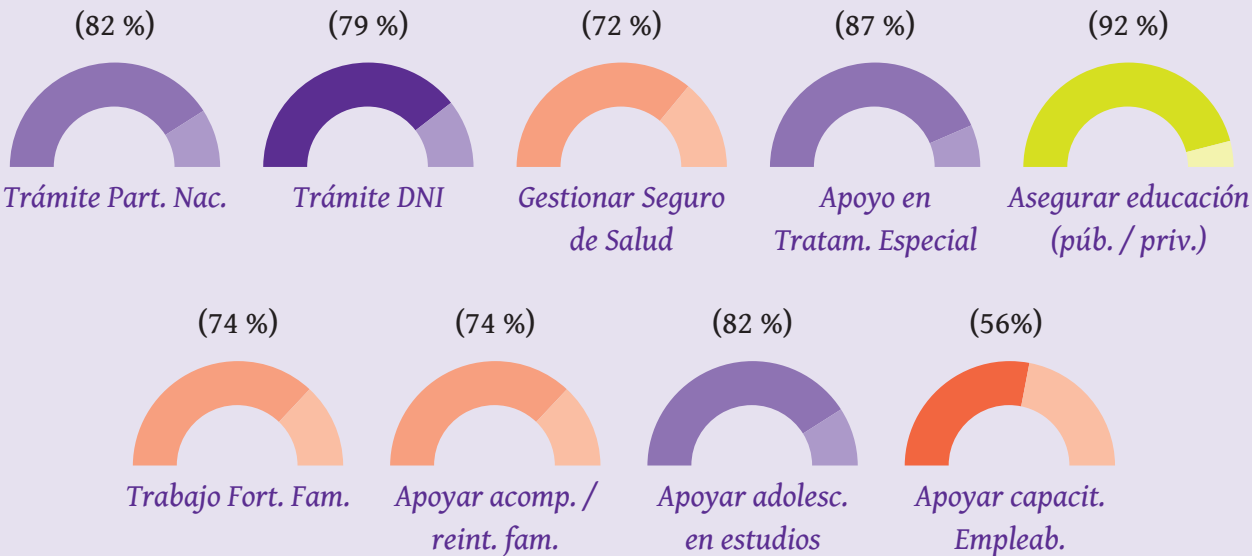
Fuente: Elaboración propia

Situación distinta se da en las NNA que son derivados a un CAR privado, pues ellos no cuentan con un financiamiento o subsidio otorgado por el Estado para asegurar su cuidado y manutención, mientras dure su medida de protección. Los CAR privados que los acogen para asegurar la prestación del servicio deben gestionar sus propios recursos a través de diversas estrategias de recaudación de fondos. Por ello, en el gráfico N° 34 observamos que de los CAR encuestados que no reciben subsidio del Estado (CAR

privados) gestionan sus recursos, en primer lugar, por medio de las donaciones (89 %), proyectos (61 %), apoyo de la cooperación internacional (46 %), venta de productos (36 %) y otros 32 % entre los que se encuentran: convenios interinstitucionales, ingresos por servicios como CETPRO, panaderías, educación, cenas benéficas, kermese, búsqueda de amigos/padrinos, actividades de reciclajes, etc.

En el gráfico N° 35, vemos que los CAR, tanto públicos como privados, deben realizar actividades complementarias que les demandan gastos adicionales para asegurar el cuidado y protección de las NNA. Entre las principales acciones/ actividades que asumen en términos económicos están el de tramitar la partida de nacimiento (82 %) y el DNI (79 %) de quienes vienen indocumentados; asimismo, gestionan el acceso a seguro de salud (72 %) y tratamiento especializado si el caso lo amerita (87 %). Del mismo modo, realizan inversión en asegurar el acceso a la educación pública o privada (92 %), trabajos de fortalecimiento familiar y acompañamiento para el reintegro familiar (74 %), brindan apoyo a personas adolescentes y jóvenes para que concluyan estudios (82 %) y apoyo de capacitación en empleabilidad para que tengan oportunidades laborales (56 %) cuando tengan que egresar del CAR para continuar su vida independiente y autónoma.

Gráfico N° 35: gastos que asume el CAR para asegurar los derechos de las NNA en desprotección familiar



Fuente: Elaboración propia

Si bien los mecanismos de financiamiento a las NNA en desprotección familiar tienen diversas fuentes, tanto CAR públicos como privados, coinciden que dicho financiamiento, sea del presupuesto público o de la propia gestión privada, no es suficiente para atender las múltiples necesidades de las niñas, niños y adolescentes que se establecen en el PTI y otros servicios adicionales. Por ello, es importante el rol subsidiario del Estado, también cuando se trata de menores tres (3) años de edad y/o con discapacidad moderada o severa que se encuentran en algunos CAR y requieren tratamientos y condiciones especiales.

A toda esta necesidad material, se suma el contar con personal calificado para el servicio, el cual no siempre puede ser contratado, pues los ingresos, en el caso de los CAR privados, no siempre están garantizados, más aún cuando se tienen gastos adicionales que cubrir, como los antes mencionados (DNI, partida de nacimiento, seguro, escolaridad, salud, tratamiento especializado, trabajo con familias para reintegro, otros) y los gastos administrativos como el pago de arbitrios municipales que en algunos casos son condonados, en otros no, etc.

Desde el inicio de la Pandemia, que se verá más adelante, la situación se ha visto más crítica por el incremento de precio de los productos, el alto costo de movilidad de personal y las restricciones económicas que se viene dando durante el Estado de Emergencia Sanitaria, y que se mantendrá los siguientes años, poniendo en riesgo que no se logre cubrir las reales necesidades de las NNA albergados o quizá obligue a reducir la capacidad de recepción de nuevos admitidos. Como mencionó uno de los encuestados: ***“Por ahora alcanza, pero es muy difícil conseguirlo”²⁰***.

Limitaciones que trae a falta de financiamiento público para las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar.

El escaso financiamiento público a las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar trae consigo muchas limitaciones para asegurar el cuidado y protección temporal o permanente de los mismos y no permite asegurar el restablecimiento de su derecho a vivir en un entorno familiar, seguro y protector.

²⁰ Frase que se rescata de la opinión dada por un representante de CAR que participó en la encuesta para realizar este documento.

Desde los CAR públicos:

- ▶ Perciben que, cuando se presentan retrasos en la asignación de presupuesto, hay demoras en la compra de materiales e insumos básicos, se retrasa la compra de medicamentos, materiales de estudios, entre otros, y afectan a la población beneficiaria.
- ▶ Además, el escaso presupuesto que se asigna para el trabajo con familias de origen o extenso no asegura un reintegro exitoso a un entorno familiar seguro y protector. Existe un alto riesgo que las NNA vuelvan a recaer en una situación de desprotección familiar y retornen al cuidado alternativo.
- ▶ Hay un alto hacinamiento en los CAR que limita su capacidad operativa de atención, cuidado y protección individualizada. La alta institucionalización y excesiva temporalidad en que permanecen las NNA, más la admisión de nuevos casos, demanda de mayor y mejor infraestructura, más cuidadoras o cuidadores, más personal administrativo y de especialistas para que se realice una adecuada gestión de casos, acorde a los procedimientos y rutas establecidas en la norma, según los estándares de calidad.
- ▶ El trabajo con las familias para revertir las condiciones que generaron la desprotección familiar y lograr un pronto reintegro de las NNA, reduciendo así la institucionalización, también requiere de un presupuesto suficiente para capacitar, acompañar, gestionar el acceso a servicios de protección, de empleabilidad, monitorear el reintegro, entre otros, hasta lograr el cierre de los casos.

Desde los CAR privados:

- ▶ Desde que el Estado no asigna una partida presupuestal para las NNA en desprotección familiar que son derivados a estos servicios, se está incurriendo en discriminación y falta de igualdad de oportunidades, que van en contra de su interés superior.

- ▶ La falta de presupuesto para las NNA en CAR privados, conlleva a que no todos los CAR puedan brindar un servicio acorde a las necesidades y medidas de protección establecidas en el PTI. En algunos casos especiales, por ejemplo, no podrían cubrir las atenciones psiquiátricas por los altos costos que implica el tratamiento; también se limitaría las plazas disponibles en el CAR para mantener la cobertura de NNA albergados; no se podría cubrir gastos de salud y educación, sobre todo de aquellos que presentan un diagnóstico de retardo que limite su capacidad de aprendizaje. Otra dificultad que se tiene es la poca capacidad de adquisición de medicamentos que no se encuentra o no son cubiertos por el SIS.
- ▶ Las mayores limitaciones se presentan en aquellos CAR que tienen niñas y niños menores de tres (3) años de edad y que requieren de un tratamiento especializado. La falta de financiamiento público, tampoco permite contar con el personal especializado y en la cantidad que establece la norma para desarrollar las funciones más específicas del cuidado alternativo.
- ▶ La derivación de casos a los CAR sin todos los requisitos establecidos en la norma, aunado a la falta de recursos adicionales para apoyar en su gestión, hace más probable que la NNA vea vulnerado el ejercicio de otros derechos, como acceder oportunamente a la salud y educación por falta de DNI, seguro integral, entre otros antes mencionados.
- ▶ La falta de financiamiento público no permite la mejora de la infraestructura del CAR, el uso de tecnología en tiempos de pandemia y, sobre todo, que se implemente el trabajo de fortalecimiento familiar para reducir los riesgos sociales y económicos que originaron su desprotección inicial, para lograr un reintegro familiar exitoso y sostenido.

Si bien el D.L. N° 1297 establece cuales son los parámetros o estándares de calidad que se debe brindar en las diversas modalidades de cuidado alternativo que la norma define.

El problema está en que si el Estado no invierte mayor presupuesto para apoyar el fortaleciendo del subsistema de protección, la articulación intersectorial y la mejora de los servicios de cuidado y protección, para garantizar el ejercicio de derechos de las NNA, la situación actual quedará solo en un cambio normativo, reflejando las mismas o mayores dificultades que se viene arrastrando desde hace muchos años.

El Estado garante de derechos y obligado al financiamiento público de las niñas, niños y adolescentes con medidas de desprotección familiar.

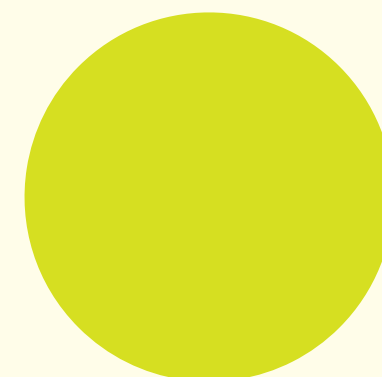
Frente a las condiciones antes descritas, se puede apreciar que **el 100 % de los CAR encuestados considera que el Estado debe cumplir su rol de asegurar el financiamiento público para el cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes y el trabajo con las familias para su pronto reintegro**, esto permitirá brindarles atención de calidad en el servicio de acogimiento ya sea de manera temporal o permanente, y que el trabajo con las familias asegure, en lo posible, eliminar las causas de la desprotección y asegurar un entorno familiar seguro o una vida independiente y autónoma para quienes ya no tienen estas posibilidades por las diversas circunstancias descritas en el presente documento.

Gráfico N° 36: percepción del rol del Estado para asegurar el financiamiento público en el cuidado y protección de las NNA, y el trabajo con las familias (%)

CATEGORÍA

◆ **Sí (100 %)**

◆ **No (0 %)**



Fuente: Elaboración propia

Por ello es importante revisar la legislación vigente en la materia, y hacer los reajustes necesarios para asegurar que los presupuestos sean coherentes con los objetivos y resultados esperados, ya que el Comité subraya que los Estados partes tienen la obligación de mostrar hasta qué punto las medidas asociadas a los presupuestos públicos contribuyen a mejorar los derechos de las NNA, y demostrar las consecuencias que tienen tales medidas en los mismos. (OG 19; Pg. 8, ítem 24).

Experiencias internacionales de subsidios gubernamentales

Del informe sobre garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de la CIDH²¹, en lo que se refiere al capítulo de la prestación de servicios por entidades privadas, se rescata la referencia que hoy en día, muchos países han impulsado reformas en sus sistemas de protección, donde las leyes prevén que las entidades privadas y/u organizaciones no gubernamentales, debidamente registradas, suscriban contrato de prestación de servicios de cuidado alternativo con el Estado, como parte de un nuevo modelo de protección a la niñez.

Del mismo modo, la Comisión refiere que los Estados de la región han optado por diversos modelos de prestación de estos servicios de protección de la niñez. Así, en algunos países, se mantiene el modelo de contar con servicios y centros de carácter público, que son gestionados y financiados directamente por el Estado; otros países han avanzado en prever la posibilidad de que estos servicios sean prestados por entidades de carácter privado gestionado por particulares, o bien por entidades de carácter mixto, de titularidad privada pero que reciben financiamiento público para su funcionamiento total o parcial.

En el Perú, aún no se ha entrado a un debate público sobre la reforma del sistema de cuidado y protección. Se han venido dando una serie de paquetes normativos, buscando que responder a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, pero aún no se percibe una efectiva concertación entre el Ente rector de la niñez y adolescencia, los operadores del sistema de protección y la sociedad civil, para determinar el rumbo que se debe tomar los próximos años para prevenir, atender las diversas problemáticas y restituir los

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Hacia la garantía efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacional de Protección*. Pg. 83.

derechos de la niñez y adolescencia, sobre todo de aquellos que se encuentran en una determinada modalidad de cuidado alternativo.

Del mismo modo, los Estados no deben generar discriminación contra ningún niño, niña o adolescente en lo que respecta a la movilización, la asignación o gasto de recursos públicos, pues como se ha descrito anteriormente en el presente documento, existe una diferenciación muy clara en la realidad:

1. NNA declarados en desprotección familiar por la UPE y derivados a familias acogedoras. Cuentan con una subvención económica para su manutención, según el D.L. N° 1297 y los lineamientos establecidos por el MIMP;
2. NNA declarados en desprotección familiar por la UPE y derivados a CAR Públicos (gestionados por el INABIF, Gobiernos regionales y Municipalidades). Cuentan con Presupuesto Público asignado por el Programa Presupuestal 117 “Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono”;
3. NNA declarados en desprotección familiar por la UPE y derivados a CAR privados. No cuentan con asignación presupuestal para su manutención, lo asume la entidad privada.

Como se menciona en la Observación General N° 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño, existe la necesidad de conocer cuál es el estado de la infancia antes de elaborar cualquier presupuesto y de evaluar después cómo les ha afectado la aplicación de ese gasto, basado en los principios del presupuesto público para fomentar los derechos del niño como su eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad²². Por ello, desde la sociedad civil, se viene haciendo esfuerzos por exigir una mayor transparencia respecto a la situación de las NNA en desprotección familiar, e impulsar una reforma del sistema de protección en general, y del subsistema de cuidado alternativo en particular, que, con la debida asignación presupuestal, asegure una protección integral de calidad, reduciendo la institucionalización, y garantizando el derecho de las NNA a vivir en un entorno familiar seguro y protector.

²² Comité de los Derechos del Niño. *Observación General N° 19: La elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño*. CRC/C/GC/19 21 julio de 2016.

3.8. Situación de los Centros de Acogida Residencial en contexto de Pandemia ocasionada por el COVID-19

En el actual contexto de pandemia, generado por la COVID-19, muchos CAR se han visto afectados no solo en la prestación del servicio durante el aislamiento social obligatorio, sino también económicamente para responder a la emergencia sanitaria y adaptar espacios e insumos de bioseguridad para el personal administrativo, equipo técnico, cuidadoras y las propias niñas, niños y adolescentes, a fin de prevenir el contagio y mantener la calidad de atención. Los primeros meses de la Inmovilización Social Obligatoria fueron sorprendentes: los productos escaseaban o se encontraban con costos elevados, el personal debió quedarse en las mismas instalaciones, las NNA debieron mantenerse confinados, generando situaciones de estrés porque no se sabía cómo actuar en esta situación y qué medidas adoptar estando atento a las diversas orientaciones y pautas no estandarizadas, y cada CAR trató de dar respuestas acorde a sus posibilidades y a la información que recibía. Por un lado, tenían a toda la paralización de servicios, más la adecuación del personal y la compra de insumos para protección, mientras que, por el otro, se demandó gastos adicionales no planificados.

Gráfico N° 37: el COVID-19 afectó económicamente los servicios que ofrece el CAR (%)



Fuente: Elaboración propia

Por ello, **el 26 % de CAR manifiesta no verse tan afectado, pues reciben recursos económicos de sus dependencias respectivas:** en el caso de CAR públicos que aún reciben apoyo externo y en el caso de algunos CAR privados; sin embargo, esta no es la realidad para la mayoría de CAR, pues **el 74 % expresa que este contexto sí afectó seriamente los recursos para este año y quizá para los años que vienen**, pues la pandemia es mundial y también afecta a las diversas fuentes de financiamiento interno (donaciones, campañas, etc.) y externos (cooperación internacional, proyectos, otros).

Impactos generados por el COVID-19 en la prestación de servicios de los Centros de Acogida Residencial.

EN LAS CUIDADORAS/ES

- ▶ Se contrató mayor personal para cubrir a las cuidadoras y cuidadores mayores de edad y con riesgo, quienes debieron mantenerse en sus propios hogares, mientras que una parte renunció y el nuevo personal apoyó en el cuidado de las NNA. Al no haber clases presenciales y estando en cuarentena, se generó una sobrecarga laboral. Otros CAR no podían contratar más personal, ni acoger más NNA, incluso disminuyeron el número de cuidadoras por falta de presupuesto.
- ▶ Se hicieron adecuaciones dentro del CAR para responder ante posibles situaciones de contagio por el COVID-19 y se informaba y gestionaba la derivación a los establecimientos de salud disponibles. También se hicieron adecuaciones de horarios de trabajo para cumplir las medidas sanitarias y el equipo técnico del CAR tuvo que asumir tareas adicionales para asegurar la educación de las NNA.
- ▶ Se restringieron entradas y salidas del personal para prevenir posibles contagios por COVID-19. Se generó mucho estrés y se buscó atención en salud mental externa. Los establecimientos de salud primarios no estaban activos.
- ▶ Se realizaron capacitaciones virtuales sobre medidas de bioseguridad, pautas para el cuidado durante la pandemia.
- ▶ Se compró equipos de protección con recursos propios, en donde era posible hacerlo.

ACCESO A EDUCACIÓN

- ▶ La no asistencia a clases presenciales afecta emocionalmente a las NNA por la ausencia de socialización con sus compañeras y compañeros de aula.
- ▶ El reinicio de las clases en modalidad virtual “Aprendo en Casa” tuvo serios problemas: insuficientes equipos de cómputo para uso de las NNA y los horarios de diversas sesiones se cruzaban entre sí, debiendo el CAR readecuar el horario de cuidado, la inestabilidad del internet y el poco manejo de herramientas como Zoom y WhatsApp. Otras NNA usaban la TV, radios o celulares del CAR para escuchar clases todos juntos, lo cual no era adecuado para asegurar su aprendizaje. No todos los CAR tienen las capacidades presupuestales para implementar las nuevas tecnologías.
- ▶ Muchos docentes no estaban preparados metodológicamente para la enseñanza virtual y hubo exceso de tareas que generaban ansiedad y estrés en las NNA.
- ▶ Las NNA como cuidadoras no cuentan con suficientes capacidades para el manejo de las herramientas tecnológicas, y al haber menos cuidadoras, no son suficientes para brindar el apoyo individualizado o reforzamiento a cada NNA, sobre todo en aquellos que tienen necesidades educativas especiales.
- ▶ Las personas adolescentes que cursan formación técnico-productiva si bien continúan con sus clases virtuales, tienen dificultades para ofrecer los productos que elaboran.

- ▶ Estas y otras deficiencias durante la implementación de la educación virtual, no garantizan una educación y aprendizaje de calidad.

ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

- ▶ Los centros de salud atendían solo casos de COVID-19. Otras urgencias se derivaban a clínicas privadas, cuyos costos para tratamiento y adquisición de medicamentos básicos o especializados se elevaron.
- ▶ Se redujo la atención por emergencia. No hubo atención para la vacunación normal de las NNA, según la edad que les correspondía.
- ▶ Limitaciones para el control de los bebés y para el control prenatal de las mujeres gestantes.
- ▶ Los CAR del INABIF contaron con atención del médico de la institución y realizaron consultas externas a través de teleconsultas.

SEGUIMIENTO DE LOS CASOS ADMINISTRATIVOS Y/O JUDICIALES DE LAS NNA

- ▶ Sin atención presencial y virtual en las instancias administrativas y judiciales, se detuvieron todos los procedimientos de reintegro familiar, adopciones y/o cambios de medidas de protección. Tampoco se hizo el seguimiento de expedientes de las NNA.

- ▶ Los procesos de investigación tutelar por la UPE fueron más lentos. No se ubicaba a sus equipos técnicos para el seguimiento de los casos derivados y otras coordinaciones.
- ▶ Algunos servicios empezaron adecuar la atención virtual, pero con demoras en los trámites y entrega de documentos. En la actualidad, poco a poco se viene regularizando los servicios, haciendo más uso de los medios digitales.

PROCESOS DE ADOPCIÓN

- ▶ Los procesos de adopción de las NNA en desprotección familiar se suspendieron de manera inmediata, y gradualmente se han tenido que adecuar al contexto; ahora los encuentros previos con las familias adoptantes son virtuales, a través de videollamadas.
- ▶ Los casos de adopción que ya tienen un proceso avanzado, incluso de años, aún están en espera, debido a procesos administrativos que se vienen retomando de manera lenta desde la DGA.

ATENCIÓN EN SALUD MENTAL

- ▶ La Inmovilización social obligatoria limitó la atención de la salud mental: se reprogramaron citas y se paralizaron terapias psicológicas y/o psiquiátricas, agudizándose aquellos casos con trastornos específicos. Poco a poco, se brindó atención por teléfono o de manera virtual, pero con percepción de baja calidad respecto a la atención presencial.

- ▶ Algunos CAR lograron mantener la atención psicológica, pues cuentan con pro-fesional en psicología en su servicio; otros psicólogos hacían trabajo remoto, mientras que otros CAR cubrían con practicantes o egresados de Psicología o alianzas con ONG. Además, otros CAR no cuentan con este tipo de profesionales ni apoyo psicológico.
- ▶ El confinamiento, la falta de información sobre la pandemia, el temor del personal de contagiarse, no recibir visita de los familiares o saber que se contagiaron por COVID-19 o el temor que se pierda el vínculo para reunificación, entre otros, generó preocupación y estrés en las NNA y trabajadores del CAR, adoptándose medidas como llamadas telefónicas y virtuales.
- ▶ Algunos CAR han recibido apoyo de psicólogas y psicólogos de la UPE y profesionales designados por el MIMP para atender las necesidades de salud mental.

ACOMPañAMIENTO A LAS FAMILIAS EN SITUACIÓN DE RIESGO / EN PROCESO DE REINTEGRO

- ▶ El contexto limitó continuar el acompañamiento y las visitas domiciliarias a familias en situación de riesgo, algunas en proceso de reintegro. Además, la reducción de personal en CAR también contribuyó a reducir el seguimiento de las familias.

- ▶ Se limitó las visitas de las familias a las NNA en albergues como medida de protección y se utilizó el teléfono, Zoom y WhatsApp para mantener el contacto y reducir la percepción de desconexión familiar.
- ▶ Los CAR se adecuaron a la comunicación virtual para realizar consejerías, fomentar la interrelación personal, dar orientación emocional a las familias, entre otros, sin embargo, otras familias con carencias y necesidades de una computadora, celulares o sin aplicaciones adecuadas para el trabajo ni acceso a internet o una adecuada conectividad, hicieron difícil el acompañamiento y seguimiento respectivo.
- ▶ Hubo procesos de reintegro detenidos por el fallecimiento de uno o ambos progenitores por COVID-19. Esto implicó realizar el trabajo psicológico y la atención socioemocional con la NNA para aceptar la pérdida de la familia, debiendo a la vez, buscar otras familias que puedan continuar con el proceso de reintegro o variar la medida de protección a la que más se ajuste a su interés superior.
- ▶ Los procesos de reintegro en vía judicial también se detuvieron al inicio de la pandemia, y conforme se reiniciaba las atenciones de manera parcial, los procesos también se retomaron, pero más lentos.
- ▶ La pérdida de empleo y los ingresos económicos en ciertas familias, pone en riesgo la manutención del niño/a o adolescente en proceso de reintegrarse; o si está reintegrado, la posibilidad de recaer en desprotección familiar.

- ▶ Algunas UPE se adecuaron para continuar las coordinaciones con el CAR vía telefónica o virtual; en otras regiones fue difícil ubicar al equipo de la UPE para coordinar el seguimiento de los casos derivados y el trabajo con sus familias.
- ▶ Para los casos de NNA migrantes derivados a servicios de CAR, el cierre de frontera y de movilización al interior del país, alargó el proceso de reinserción familiar.

Respuesta de los CAR para la continuidad de los servicios de protección y cuidado alternativo durante la pandemia.

Si bien muchos servicios públicos y privados, especialmente de protección a la infancia, se vieron limitados en la prestación de servicios debido a las medidas adoptadas por el Gobierno para controlar la pandemia, los CAR con sus diversas características también dieron una respuesta para asegurar el cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes a su cargo. Así tenemos que:

Los CAR públicos encuestados manifiestan contar con el presupuesto anual asignado por el INABIF, los Gobiernos regionales y municipalidades, según su dependencia, lo cual les ha permitido atender las necesidades de las NNA, y frente a la falta de personal, han realizado contrataciones de personal por terceros. Asimismo, se han asignado fondos adicionales para cubrir la compra de equipos, materiales e insumos de bioseguridad.

Los CAR privados encuestados manifiestan que su presupuesto se ha visto afectado y reducido en la pandemia, pues la crisis económica mundial, también afectó a sus fuentes de financiamiento, así como empresas y voluntarios donantes. Además, tampoco han podido realizar actividades de recaudación de fondos por las medidas sanitarias establecidas. Entre las principales respuestas dadas se tiene:

- ▶ Se limitó la recepción de nuevos casos, priorizando el presupuesto para la implementación de protocolos de bioseguridad frente al COVID-19. También, se atendió casos de salud, debiendo recurrir a servicios privados con costos y se aseguró la alimentación de las NNA en cuarentena, pese al alza de precios de los productos, transporte, insumos de higiene, entre otros.
- ▶ Han reducido sus gastos solo a tareas específicas, priorizando las medidas de bioseguridad. También hubo una disminución de personal a lo necesario para brindar el cuidado y atención de las NNA, en la medida de sus posibilidades, pues el acceso a servicios externos básicos también ha estado limitado.
- ▶ Otros continuaron con los proyectos financiados por sus donantes externos o cooperación internacional, con una reducción de hasta un 30 % (según manifestaciones), debiendo redefinir acciones a adoptar las medidas de bioseguridad, alimentación y salud de las NNA y el personal institucional.

- ▶ Otros buscan adecuarse a nuevas estrategias de recaudación y captación de donaciones de personas voluntarias, empresas y parroquias de la misma comunidad, donde han recibido apoyo con víveres, materiales de limpieza, entre otros. Además, vienen replanteando actividades como venta de productos de panadería, confecciones, alquiler de espacios de cocheras, abrir Centros de Educación Básica Alternativa (CEBAS), realizar preparación de alimentos, entre otras, que les ayuden a generar nuevos ingresos para afrontar los gastos durante la pandemia.

Dificultades que se prevé para el cuidado y atención de las NNA en desprotección familiar en los próximos años.

Los CAR públicos encuestados consideran que no presentarán mayores dificultades en los próximos años para asegurar el cuidado y protección de las NNA e incluso ya se viene regularizando la recepción de nuevos casos derivados por la UPE, pues cuentan con el soporte técnico y presupuestal del Estado, a través del INABIF, de los Gobiernos regionales y municipalidades. Lo que sí deben realizar, son adecuaciones institucionales como el uso de las tecnologías de información para garantizar la continuidad de la educación virtual, recibir atenciones médicas, visitas familiares, entre otros, respetando las medidas de bioseguridad, pues aún persiste los riesgos de contraer el COVID-19.

(*) Debido a que los CAR privados no cuentan con financiamiento público, para reducir los riesgos en contra de los derechos de las NNA, el Estado, a través del ente rector debe asumir la responsabilidad de subsidiar la manutención de las NNA delegadas al cuidado residencial. El impacto del COVID-19 está limitando la capacidad de atender las necesidades de las NNA, madres gestantes, madres adolescentes, jóvenes, personas con habilidades diferentes, entre otras que hagan uso de estos servicios.

Los CAR privados encuestados, consideran que su situación para los próximos años es incierta, pues al no contar con presupuesto público, dependen de fuentes de financiamiento externos y de lo que puedan captar a través de campañas de recaudaciones y donaciones, las que se han visto restringidas por efecto de la pandemia. Si bien no todos los CAR privados pasan por las mismas situaciones, algunas consideran tener dificultades para los próximos años en (*):

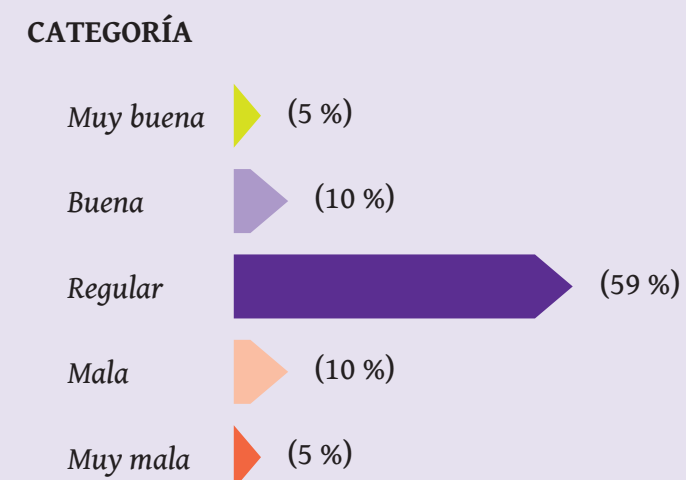
- Disminución de la cobertura para recibir y atender nuevos casos de NNA en desprotección familiar. El recorte presupuestal no les permitirá asumir nuevas atenciones, solo mantener los casos que tienen presupuesto comprometido.
- Dificultad para que algunos CAR sigan brindando servicios orientados al trabajo con familias en situación de riesgo; tampoco se podrán atender las necesidades básicas para lograr el reintegro de las NNA.
- Necesidad de reducir atenciones o citas médicas particulares respecto a la atención psiquiátrica y sus terapias. Tampoco garantizan un servicio psicológico permanente en el CAR.
- Al no poder mantener el salario de los trabajadores, se tiene el riesgo de seguir reduciendo el personal a lo mínimo para el cuidado de las NNA.
- Al no contar con el apoyo de donantes externos para los próximos años, se corre el riesgo que cerrar el servicio, pues los ingresos son menores que los egresos, ha-

ciendo inviable su funcionamiento y atención a las NNA.

- Al no haber una pronta respuesta del Estado en este contexto, algunos CAR prevén fortalecer iniciativas productivas como panaderías, confección de artículos utilitarios, con apoyo de especialistas y voluntarios o voluntarios, así como de los egresados del CAR que quieran apoyar.
- Seguir recibiendo apoyo de sus congregaciones y que pronto vengan más misioneras para cuidar a las NNA, dependiendo de la apertura de fronteras y del control que se tenga del COVID-19.

3.9. Percepción sobre la actuación del MIMP para asegurar la prestación de servicios y la protección integral de las NNA durante la emergencia sanitaria

Gráfico N° 38: percepción sobre la respuesta de atención del MIMP en la emergencia sanitaria, para asegurar la prestación de servicios y la protección integral de las NNA (%)



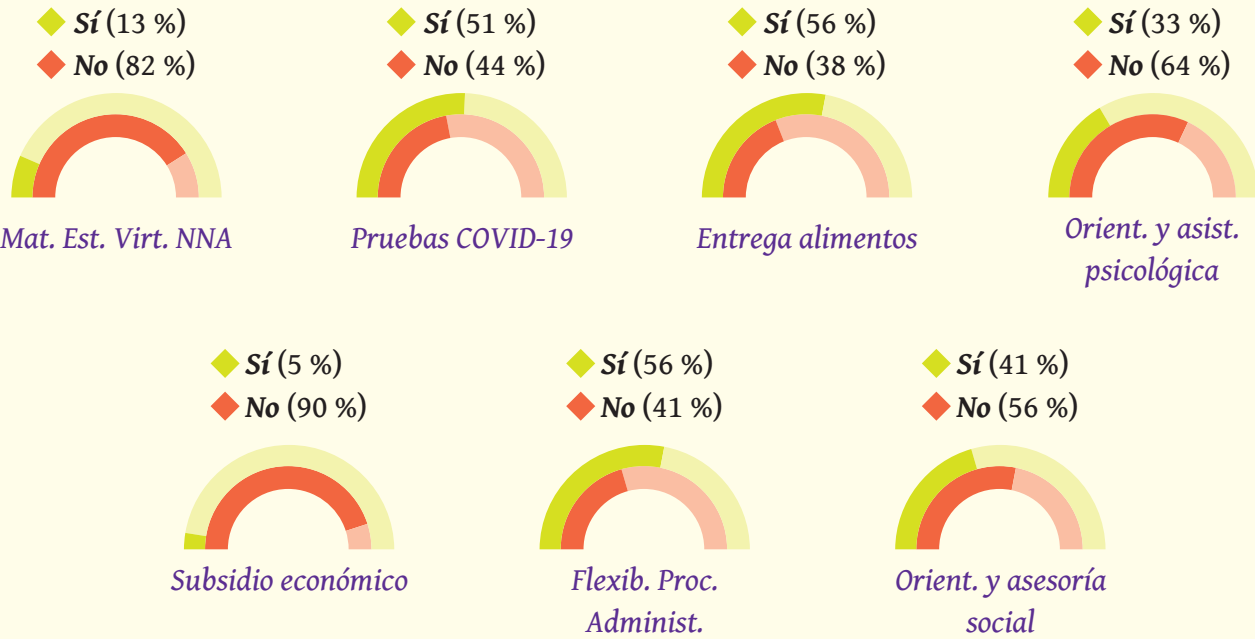
Fuente: Elaboración propia

Respecto a la actuación del MIMP durante la emergencia sanitaria, 59 % considera que tuvo una reacción regular ante el contexto de pandemia, mala gestión el 18 % y una muy mala el 8 %. En tanto, el 10 % considera que hubo una buena gestión y el 5 % que fue muy buena la gestión.

Sobre el apoyo recibido por parte del Estado durante la pandemia, los mayores porcentajes de afirmación se centran en el acceso a

pruebas COVID-19 (51 %), entrega de alimentos (56 %) y flexibilización de los procedimientos administrativos ya sea para la acreditación del CAR y/o renovación, entre otros (56 %). En tanto, los porcentajes de negación de apoyo recibido por el Estado son más elevados en el rubro de entrega de materiales de estudios virtuales para NNA (82 %), poca orientación y asistencia psicológica al equipo del CAR y NNA (64 %), asignación de subsidio económico durante la pandemia (90 %) y poco apoyo en orientación y asesoría social al CAR y equipos (56 %).

Gráfico N° 39: apoyo recibido por el Estado durante el inicio del COVID-19 (%)



Fuente: Elaboración propia

En las condiciones actuales con que se vive la pandemia y, teniendo en cuenta que la percepción de la respuesta del MIMP ha sido regular en estos meses de la inmovilización social, el 69 % de los CAR no sienten tener el soporte técnico del MIMP para sobrellevar el cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar, respecto a un 31 % que sí consideran que cuentan con el apoyo y soporte técnico del Estado.

Gráfico N° 40: los CARs cuentan con soporte técnico del Estado para sobrellevar el cuidado y protección de las NNA durante la pandemia (%)



Fuente: Elaboración propia

Respecto a las adecuaciones que se vienen dando para mejorar la atención de los servicios durante la pandemia, a través de rutas, protocolos, para lograr el reintegro de las niñas, niños y adolescentes a un entorno familiar, el 62 % de los CAR consideran que no se está elaborando estos lineamientos; por el contrario, el 38 % de CAR considera que sí se está haciendo protocolos y rutas de atención.

Gráfico N° 41: conoce si existe rutas / protocolos para iniciar el proceso de reintegro de las NNA durante la pandemia (%)



Fuente: Elaboración propia

Similar percepción se tiene respecto a la actuación de los operadores que conforman el sistema de protección. El 69 % de los CAR considera que no han actuado de manera eficiente, eficaz y oportuna durante la pandemia, para

Gráfico N° 42: los operadores de protección están actuando de manera eficiente, eficaz y oportuna para atender las necesidades de las NNA durante el estado de emergencia sanitaria (%)



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 43: consideran necesario una reforma del sistema de protección de NNA para brindar una mejor respuesta de cuidado y protección (%)



Fuente: Elaboración propia

atender las necesidades de las niñas, niños y adolescentes. En cambio, el 31 % manifiesta que los operadores del sistema de protección sí actuaron oportunamente.

El contexto general de la pandemia y las diversas circunstancias que se han suscitado, tanto a nivel de respuesta del Estado, del ente rector y de las demás instituciones garantes de derechos de las niñas, niños y adolescentes en general, como de los que se encuentran en desprotección familiar en particular, para dar una respuesta efectiva a las necesidades en tiempos de emergencia, es que el 92 % de los CAR considera necesario una reforma del sistema nacional de protección, que sea capaz de reaccionar y tomar acciones concretas que garanticen la protección de la niñez y adolescencia ante situaciones similares extremas. Solo el 8 % considera que el sistema no debe cambiar.



4

Recomendaciones de los CAR para el fortalecimiento del sistema de cuidado alternativo

4.1. Sobre el ingreso de las niñas, niños y adolescentes a los servicios de CAR.

RECOMENDACIÓN 1

Fortalecer las Unidades de Protección Especial (UPE) con personal suficiente y debidamente capacitado para realizar la evaluación y remisión, de manera oportuna, de los documentos que se requieren para el ingreso de los NNA en los CAR. Asimismo, acorde a sus funciones, realizar el seguimiento de casos, la investigación para la identificación de familias y su posterior proceso de reintegro familiar para cerrar los casos de manera exitosa y sostenible.

RECOMENDACIÓN 2

Implementar un programa o estrategia nacional de fortalecimiento familiar a las familias en situación de riesgo de desprotección (preventivo) y a familias que han perdido el cuidado parental (restitución), a fin de asegurar un pronto reintegro de la NNA a un entorno familiar seguro y protector. El programa debe trabajar articulado con la Demuna, UPE, CAR y operadores de justicia.

RECOMENDACIÓN 3

Elaborar un Plan Nacional de Desinstitucionalización que permita revisar los casos de niñas, niños y adolescentes que permanecen tiempo prolongado en los CAR sin revisión de las medidas de protección, a fin de lograr, en forma progresiva y sostenible, una pronta restitución del derecho a vivir en familia.

4.2. Sobre el cuidado y atención de las niñas, niños y adolescentes en el CAR.

RECOMENDACIÓN 4

Establecer convenios nacionales con otros servicios sociales y de promoción del empleo que aseguren el acceso directo y gratuito de las NNA en desprotección familiar para ejercer sus derechos como identidad, salud básica y especializada, protección integral, continuidad de estudios básicos, técnicos y/o superiores para una vida independiente y autónoma, y el apoyo a sus familias para atender las determinantes sociales que ocasionaron su separación del entorno familiar.

4.3. Sobre el proceso de reintegro familiar

RECOMENDACIÓN 5

Asignar presupuesto para los procesos de reintegro familiar y fortalecimiento de las competencias y capacidades de los operadores de justicia y protección para dar celeridad a los expedientes de reintegros familiares, teniendo en cuenta el interés superior del niño, evitando un tiempo excesivo de permanencia que genere su institucionalización.

RECOMENDACIÓN 6

Elaboración e implementación de un manual del proceso de reintegración familiar que involucre la participación de un equipo especializado en familias desde el MIMP, en coordinación con los equipos técnicos de los CAR para dinamizar el trabajo con familias para lograr un reintegro exitoso y sostenible.

4.4. Sobre el proceso de adopción de niñas, niños y adolescentes.

RECOMENDACIÓN 7

Implementar programas de capacitación desde la Dirección General de Adopciones sobre los procesos de adopción a todos los Centros de Acogimiento Residencial, a fin de dar a conocer el procedimiento y preparación de las niñas, niños y adolescentes hacia un nuevo entorno familiar.

RECOMENDACIÓN 8

Fortalecer el Área de Adopciones para que los tiempos de evaluación a las familias pre adoptivas se reduzcan sin perder la calidad respectiva. Los plazos de empatía de la niña o niño con la familia adoptiva deben incrementarse teniendo en cuenta la situación emocional, donde la NNA necesita sentirse seguro y en confianza con su nueva familia.

4.5. Sobre la preparación de las personas adolescentes para la vida independiente y autónoma.

RECOMENDACIÓN 9

Asignar presupuesto para brindar apoyo a las personas adolescentes y jóvenes que están por egresar de los CAR y su acceso a programas de orientación vocacional, de emprendimiento y formación técnica y/o superior. Asimismo, establecer convenios con el Ministerio de Trabajo para crear una bolsa de empleo que les permita iniciar su independencia y autosostenimiento económico y social.

4.6. Sobre la implementación del decreto legislativo N° 1297.

RECOMENDACIÓN 10

Elaborar un plan de capacitación multi-sectorial dirigido a los operadores del sistema de protección y de justicia sobre las etapas, plazos y uso de instrumentos en la atención de las NNA en desprotección familiar. Además, sus nuevos roles y funciones en el marco del Decreto Legislativo N° 1297 y el interés superior del niño.

RECOMENDACIÓN 11

Elaborar, a partir de la ficha nominal, una base de datos nacional articulada a un sistema de información automatizado que permita conocer: cantidad de NNA en acogimiento, avance de implementación del PTI, situación administrativa o judicial, variación de la medida de protección, avance de reintegro familiar o adopción, seguimiento luego de reintegrarse, seguimiento de personas adolescentes y jóvenes para su vida independiente o autónoma, entre otros.

RECOMENDACIÓN 12

Promover una instancia de coordinación entre la UPE, Demuna y CAR, con una ruta de intervención clara para dar respuesta oportuna en las etapas de prevención, atención y restitución de derechos de las NNA en desprotección familiar.

4.7. Sobre subvención económica a las niñas, niños y adolescentes en cuidado residencial.

RECOMENDACIÓN 13

Asignar presupuesto público para las NNA declarados en desprotección familiar, que asegure su manutención, cuidado, protección y goce de otros derechos fundamentales mientras dure la medida de protección, sea cual sea la modalidad de cuidado alternativo asignado, en cumplimiento a los compromisos suscritos en la Convención sobre los Derechos del Niño y los que garantiza nuestra Constitución Política del Perú.

RECOMENDACIÓN 14

Coordinar con la instancia judicial para que en la emisión de las medidas de protección, con el concurso de la oficina de Defensa Pública del Minjusdh, se tome en cuenta la asignación de alimentos que le corresponden a la niña, niño o adolescente, por parte de los padres y madres de familia. La pertinencia debe ser evaluada según el caso que se presenta.

4.8. Situación de los centros de acogida residencial en contexto de pandemia.

RECOMENDACIÓN 15

Gestionar ante el Minedu la continuidad de la educación básica y superior de las NNA y jóvenes en desprotección familiar, facilitando el acceso a herramientas tecnológicas, y reforzando las redes de comunicación y materiales necesarios que aseguren el ejercicio de este derecho.

RECOMENDACIÓN 16

Coordinar con el Ministerio de Salud la oportuna atención del personal de los CAR (administrativo, técnico, cuidadores, cuidadoras y NNAJ) para acceder a las vacunas y pruebas de COVID-19, materiales de protección y otros, en el marco de la lucha contra el COVID-19.

RECOMENDACIÓN 17

Dada la continuidad de la emergencia sanitaria en el país y el mundo, se deben fortalecer los mecanismos de coordinación con los CAR, haciendo uso de la tecnología virtual para brindar asistencia técnica y acompañamiento psicosocial, además de adoptar medidas de flexibilización administrativas para los procesos de reconocimiento y acreditación de los CAR, así como del personal técnico y especializado a su cargo.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS.** ▶ (2017). Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. OEA/Ser.L/V/II.166. Doc. 206/17. 30 noviembre 2017. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nn-garantiaderechos.pdf>
- ENRIQUE VARSİ ROSPI-GLIOSI y col.** ▶ (2012). Tratado de Derecho de Familia. Derecho familiar patrimonial relaciones económicas e instituciones supletorias y de amparo familiar. Tomo III. Primera Edición. Agosto 2012. Gaceta Jurídica y Universidad de Lima
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS** ▶ (s.f.). Programa Presupuestal 117 Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono. Recuperado el 9 de marzo de 2021. https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/articulado_0117_2019.pdf
- ▶ (s.f.). Programas Presupuestales. Definiciones y normatividad. Recuperado el 15 de enero 2021. https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101530&lang=es-ES&view=article&id=5337
- NACIONES UNIDAS** ▶ (2019). Asamblea General. Resolución sobre Derechos del Niño, aprobada por la 50a sesión plenaria de la Asamblea General el 18 de diciembre de 2019. A/RES/74/133. <https://undocs.org/es/A/RES/74/133>
- ▶ (2016). Observación General N° 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivo los derechos del niño (art. 4). Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño. CRC/C/GC/19. 21 de julio 2016 [https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/TablaContenidos03SubSec/observacion_gnral_19_presupuestos_derechos_infancia\(1\).pdf](https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/imagenes/TablaContenidos03SubSec/observacion_gnral_19_presupuestos_derechos_infancia(1).pdf)

- PODER EJECUTIVO** ▶ (2018). Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP. Aprueba reglamento del Decreto Legislativo N° 1297 para la protección integral de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Diario Oficial del Bicentenario “El Peruano”, de 10 de febrero 2018. <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/D9UAxm-v9aBz8Z0OIJkp8Ib>
- ▶ (2016). Decreto Legislativo N° 1297 para la protección integral de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Diario Oficial del Bicentenario “El Peruano”, de 30 de diciembre 2016 <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/9xPjcOmbK-zgAvVV2SbWR6d>
- UNICEF** ▶ (s.f.). ¿Cómo deben invertir los gobiernos el dinero a favor de la infancia y la adolescencia? Recuperado el 9 de marzo de 2021 <https://ciudadesamigas.org/explicacion-visual-inversion-infancia/>
- ▶ (2006). Convención sobre los derechos del Niño. Junio de 2006. Recuperado el 9 de diciembre de 2020. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

