

INFORME NIÑOS Y NIÑAS EN ABANDONO BAJO LA TUTELA DEL ESTADO¹

*Centro de Investigación Parlamentaria
31 de julio del 2003*

Situación de la niñez excluida²

Es necesario acudir a las estadísticas para tomar conciencia de la magnitud del problema de la niñez excluida: "...hasta 1995 existían alrededor de 3,327,999 de niños en circunstancias difíciles en el Perú. Esto equivale a casi un tercio de los niños y niñas del país".³ El cuadro siguiente muestra la falta de seguridad de la niñez que se expresa en el trabajo infantil, la orfandad, la violencia política, drogadicción, y embarazos no deseados.

Niños en circunstancias difíciles

Circunstancias	Edad	Número	Fuente
Niños que ni estudian ni trabajan	6 a 9 años	289.000	Censo 1993
	15 y 17 años	331.000	
Niños trabajadores	menores de 15 años	425.000	Censo 1993
		1.400.000	Varias fuentes
Niños en orfandad	5 y 17 años	219.000	Censo 1993
Niños de la calle en drogadicción	1 de cada 10 niños	213.000	La República
Niños maltratados en zonas urbano marginales	Menores de 15 años	25.242	Cedro
Niños huérfanos por violencia política	Varias	25.000	Ceprodep
Niños minusválidos	Varias	24.999	Censo 1993
		(ceguera)	
		20.146	
		(retardo)	
		14.479	
		(invalidez)	
Maltrato a mujeres	Varias	15.288	Policía Nacional del Perú (2000)
Niños desplazados por	Varias	360.000	Ceprodep

¹ Informe de investigación realizada a pedido de la Comisión de Producción y PYMES, a través de su asesora Nelly Rossinelli Ugarelli.

² Se toma en cuenta para esta parte el texto de: Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal. Urgente: Bienestar y justicia para la niñez más excluida. capítulo IV del libro de los mismos autores: "¿Los niños...primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú 1990-2000.

³ Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal. Op. Cit. p.110.

violencia política			
Tasa de mortalidad infantil	Menores de 5 años	47%	INEI (Endes) 2000
Niños en extrema pobreza que no asisten al colegio	Entre 6 y 17 años	8,8%	Instituto Cuánto – Enniv 2000
Niños que desertan de la educación primaria	Entre 5 y 12 años	3%	Ministerio de Educación 2000
Niños enfermos por problemas de pobreza	Entre 2 y 5 años	33,4%	Instituto Cuánto – Enniv 2000
Adolescentes de 15 a 19 años que ya son madres o están embarazadas por primera vez	Menores de 17 años	21%	INEI (Endes) 2000
Tasa de mortalidad materna	Por cada 100.000 casos	185	INEI (Endes) 2000
Cobertura de las vacunas infantiles en el área rural	Todas las vacunas	59,6%	INEI (Endes) 2000
Casos atendidos en las Demuna de Lima y Callao	Varios	34.119	Save the Children – Acción por los Niños 2000

Fuente: GIN, II Informe. Situación de la niñez y la adolescencia en el Perú. 1995, GIN, Lima, 1995, p.31, cuadro: Niños en circunstancias difíciles.

Tomado de: Vásquez H., Enrique y Mendizábal O., Enrique (Editores): ¿Los niños...primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú 19990-2000. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y Save the Children. Lima. 2002. pp. 111, 112.

Es un hecho que los niños(as) y adolescentes que asisten a un centro educativo acceden a programas de nutrición y salud, a los cuales no pueden acceder los que no estudian. Si vemos los índices de inasistencia de los niños y niñas en extrema pobreza podemos constatar la exclusión de estos programas de un porcentaje elevado: el 23.2% de los que están entre los 12 y 17 años y el 9.3% de los que están entre los 6 y 11 años, no estudiaron en 1996. Esta situación es más acentuada en las niñas de zonas rurales 26.1 y 10.2 respectivamente⁴.

La vulnerabilidad de los niños ante la pobreza se muestra en el porcentaje de pobres extremos para el año 2000, 22.7% de los niños menores de 5 años, mientras que el porcentaje de pobres extremos de la población total fue de 14.8%⁵.

El gasto público y los programas de apoyo a la niñez en abandono

Para tener una idea más completa del gasto social destinado al bienestar de la niñez es necesario ver más allá del presupuesto público, en éste, hasta el año 2000 sólo se puede ver de manera general el gasto público en 5 rubros:

⁴ Datos tomados de: Op. Cit. Pp.110, 111, 175.

⁵ Datos tomados de: Op. Cit. Pp. 251.

Gasto Público en programas de apoyo a la niñez en abandono (dólares 1996)		
Proyecto-Actividad / Años	1999	2000
Protección e integración social del adolescente infractor.	2,158,363	2,964,338
Desarrollo y mantenimiento de aldeas	2,178,639	2,671,710
Coordinación de la política nacional de defensa de los derechos del niño y adolescente.	381,109	0
Proyectos INABIF	0	81,214
Apoyo al niño y adolescente	7,333,435	8,670,215
Total	12,051,546	14,387,477
Total gasto público	8,577,130,748	9,192,366,822
% del Total de gasto público	0.14%	0.16%

Fuente: Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal. Urgente: Bienestar y justicia para la niñez más excluida. capítulo IV del libro de los mismos autores: “¿Los niños...primero? El gasto público social focalizado en niños y niñas en el Perú 1990-2000. p. 124

Elaboración: Área de Estudios Sociales – Centro de Investigación Parlamentaria.

Si bien el gasto en el bienestar infantil se realiza desde diferentes partidas ministeriales: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Educación; así como desde el Poder Judicial, la Policía Nacional del Perú y las municipalidades; el principal promotor de programas y proyectos de bienestar infantil es el MIMDES. El MIMDES promueve la mayoría de los programas, pero muchos de ellos -como los del INABIF- con presupuestos manejados por separado pues pertenecen a entidades independientes.⁶

Vásquez y Mendizábal constatan que el bienestar y justicia infantil no muestra mejoras, sino todo lo contrario, están por debajo de lo esperado para suplir las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en riesgo: “Resulta claro, sin embargo, que los niveles de empleo infantil y drogadicción han aumentado desde 1990 y que, de manera paralela y opuesta, la asistencia a los centros educativos ha disminuido...”, concluyen así que existe: “...la necesidad de desarrollar hogares y albergues para niños con el fin de asegurar que éstos se vean beneficiados por los programas sociales de salud, educación y nutrición. ...”⁷

Entre los programas de tutela para la niñez en abandono podemos mencionar:

- a) Los **programas impartidos por el INABIF** a través de sus tres gerencias de línea:
 1. **Gerencia de protección integral**.- la cual cuenta con tres líneas de acción (Inabif en acción, Protección y Promoción), siendo la segunda y tercera, las que ocupan nuestro interés:

⁶ Datos tomados de: Op. Cit. p.128.

⁷ Op.Cit. p.120.

- La **protección** se da a través del servicio de acogida a niños (as) y adolescentes para ubicarlos en los diferentes hogares.
 - La **promoción** se da a través del programa “Educadores de la Calle”, los cuales desarrollan un proceso de formación no convencional para el desarrollo integral de los niños trabajadores y niños de la calle.
2. **Gerencia de promoción familiar**.- realiza programas de promoción del desarrollo humano, integración familiar y capacitación para la generación de ingresos; dirigidos a población en situación de pobreza y riesgo social, entre ellos están niños y adolescentes.
 3. **Gerencia para el desarrollo de la población en riesgo**.- dirige, apoya, supervisa y coordina la gestión de las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Población en Riesgo (SPR), es decir: Beneficencias públicas, juntas de participación social y otras entidades públicas de apoyo social.
- b) La **labor de la Beneficencia pública de Lima**, que es un organismo descentralizado del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social e integrante del Sistema Nacional para la Población en Riesgo (Ley 26918, 23 de enero de 1998); a través del **Puericultorio Pérez Aranibar**, el cual alberga a niños y adolescentes en estado de abandono o que proceden de familias de extrema pobreza.
- c) La atención que dan a la niñez **los Programas de Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente** en Lima Metropolitana. Las Defensorías forman parte del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, además establece que el MIMDES, dirige este sistema; razón por la que, existe un vínculo funcional entre todas las Defensorías del Niño y el Adolescente y el MIMDES, específicamente con la Oficina de Defensorías de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, aún cuando dichas Defensorías no pertenecen orgánicamente al Ministerio, sino a las instituciones que promueven su creación.
- d) La **labor de la Fundación por los Niños del Perú**, que es una institución jurídica de derecho privado y sin fines de lucro, presidida por la Primera Dama de la Nación. La Fundación cuenta con **28 Aldeas Infantiles y 5 Cunas Jardín**.
- e) Atención a niños (as) y adolescentes en custodia en los **Centro Preventivos de la Policía Nacional**. La Policía Nacional tienen un convenio con INABIF, por el cuál ésta institución tiene un equipo itinerante que promueve la no judicialización de los niños y adolescentes, la reinserción familiar y el internamiento en el INABIF o instituciones no gubernamentales.

Ver los cuadros anexos de Beneficiarios de estos programas y líneas de acción.

Límites de la tutela del Estado para los niños y niñas en abandono

“¿Qué programas y proyectos alternativos existen para los niños y las niñas que, no sólo no acceden a los programas de alimentación o servicios básicos de salud, sino que tampoco tienen una familia, un techo o alguien que los proteja?”⁸

Esta pregunta introduce a los autores en una reflexión sobre el bienestar y la justicia en relación con los niños en el Perú, la citamos pensando en los niños que se encuentran en abandono y son tutelados por el Estado, y preguntándonos si realmente logran el objetivo de ser programas y proyectos alternativos que brinden a los niños y niñas salud, alimentación, techo y, la formación y protección de un hogar.

Entre los programas que ofrece el Estado para promover el bienestar infantil encontramos el INABIF; sin embargo, esta institución cuenta con bajos niveles de aceptación porque en muchos casos los niños y niñas que habitan en sus albergues tienden a regresar a las calles. En contraparte, existen otras instituciones administradas por la sociedad civil que tienen un grado de aceptación mayor⁹.

Uno de los motivos de esta falta de aceptación puede ser el hecho de que las casas-hogar del INABIF no permiten a los niños entrar y salir libremente, como sí lo hacen las casas-hogar administradas por diversas ONGs. El encierro forzado al que están sometidos los niños sin haber cometido ningún crimen es contraproducente. Las experiencias de casas-hogar como el caso de Generación, han logrado un mayor grado de reinserción de niños y niñas de la calle a la sociedad.

El trabajo infantil y la educación laboral para el autoabastecimiento¹⁰

“Los niños y los adolescentes que trabajan participarán en programas dirigidos a asegurar su proceso educativo y su desarrollo físico y psicológico...” Ley 27337. Nuevo Código de los Niños y Adolescentes. Libro II, Art. 40°. 2000.

Estadísticas sobre el trabajo infantil.-

En cifras de 1997, el 11.8% de niños entre 6 y 14 años trabajaba más de 15 horas, luego de la crisis de 1997 es de esperar que esa proporción haya aumentado y que se haya expuesto a los niños más pobres a trabajos más riesgosos y mal pagados, más aun cuando el gasto orientado al bienestar de la niñez hasta el año 2000, fue menor al de 1997.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2001 el 26,5 % de niños entre 6 y 17 años realizan actividades económicas, de este total 21,1 % comparte el estudio con el trabajo y un 5.4% solo trabaja; 4.1% no realiza ningún tipo de actividad. Solo el 38,6%

⁸ Op. Cit. p.109.

⁹ Existen casas-hogar como Generación, que es administrada por la sociedad civil, cuyo éxito es reconocido por los mismos niños de la calle.

¹⁰ Para esta parte tomamos en consideración el capítulo 4 y las Conclusiones del texto citado, así como información tomada de internet: del INABIF, Beneficencia Pública y Fundación por los Niños del Perú.

comienza a trabajar una vez que ha alcanzado la edad normativa (14 años en el caso del Perú). Es probable que se subregistren los datos, ya que por ejemplo en la sierra al efectuarse trabajos no remunerados familiares se confunden con las tareas domésticas, el insuficiente ingreso de los adultos en la familia es complementado con el trabajo de los niños.

La sierra es la zona con mayor porcentaje de niños que comparten el estudio con el trabajo:

1. Puno 54%
2. Apurímac 44%
3. Huancavelica 43.2%
4. Cusco y ancash 38.6%
5. Ayacucho 37.3%

La Costa es la zona con mayor porcentaje de niños que solo se dedican a estudiar:

1. Ica 83,9%
2. Lima 83,4%
3. Moquegua 79,4%
4. Tacna 79,2%

Los que sólo trabajan se presentan de manera indiferenciada en todo el territorio nacional, mientras que aquellos que estudian y trabajan se encuentran preferentemente en la selva¹¹:

1. Amazonas 10,3%
2. San Martín 8,1%

La Proyección al 2005 es que el 31,8% de la población entre 6 a 17 años participará en el mercado laboral en ese año.

El *nivel de ocupación infantil es diferente según la zona de residencia*. La inserción temprana en la población urbana es menor, mientras que en las zonas rurales¹² el trabajo adolescente e infantil es admitido con facilidad porque el desarrollo de las actividades en el sector primario, no requiere mucha especialización:

	Urbano	Rural
Niños	6%	43%
Adolescentes	22.2%	49.1%

Los factores influyen en esta diferencia son:

- Que el porcentaje entre población dependiente y población en edad de trabajar es similar, por lo que esta última debe intensificar sus actividades para suplir la diferencia o se opta por hacer ingresar a los niños y adolescentes al mundo laboral.

¹¹ Ver Cuadro pág 23.

¹² Hay que tomar en cuenta que en la Sierra, el niño trabaja, pero tiene la protección de sus padres a diferencia de los niños que trabajan en la zona urbana.

- Otro factor que contribuye son las altas tasas de natalidad en los sectores rurales, que impulsa a ingresar más rápidamente al mercado laboral para contribuir al bienestar de la familia.
- La migración es otro factor que influye porque deja sin contingentes de mano de obra a las poblaciones de la sierra, lo que fuerza a incluir la mano de obra infantil y adolescente.

Características del trabajo que desempeña la Población ocupada de 6 a 17 años:

De 6 a 13 años:

- Rural: “Concentración en actividades no tecnificadas, intensivas en mano de obra, en empresas familiares y con poca o ninguna remuneración” (p.37)
- Urbano: ayuda en el negocio de la casa o de un familiar, pastoreo o chacra, o trabajador doméstico, venta ambulatoria, ayudantes en la elaboración de productos para la venta, ladrilleros, cargadores de bultos.

De 14 a 17 años:

- El 80,1% de la población en el área urbana está concentrada en 8 actividades.
- El 87,6% del área rural se concentran en dos actividades: peones de labranza y comerciantes al por mayor.

Vínculo del trabajo infantil y la pobreza:

El 61.9% de niños y adolescentes ocupados carecen de las 5 necesidades básicas (residen en viviendas que no tienen agua ni desagüe, hacinados, no asisten a un centro educativo regular, etc). En Huancavelica por ejemplo: de cada 100 niños ocupados, 94 son pobres o pobres extremos.

Nivel educativo de la población ocupada de 6 a 17 años :

El 8.8% no accedió al sistema educativo regular o sólo alcanzó el nivel inicial. De los adolescentes, 18.3% aún no concluye la educación primaria. En zonas urbanas, 19.4% de la población ocupada no termina la educación primaria y solo el 0.4% termina la escuela primaria.

Cuadros de utilidad¹³:

Pag. 77	niños y adolescentes ocupados según departamentos 2001
Pag 78	ocupación de los niños según área de residencia
Pag, 79	población ocupada en relación a la edad mínima de admisión de empleo
Pag 82	población ocupada por condición de pobreza.

Protección y Educación laboral para el autoabastecimiento.-

¹³ Ver anexo adjunto del documento: INEI, OIT. Visión del Trabajo Infantil y Adolescente en el Perú, 2001. Lima: INEI, 2002.

Como podemos ver en las cifras existe relación entre el trabajo de la niñez y adolescencia y nivel educativo. Se ha constatado también que existe una relación entre la deserción escolar y el aumento del trabajo infantil durante los períodos de bonanza económica, ya que se aprovecha esta oportunidad de crecimiento económico para volcarse al mercado laboral. Es por ello que es necesario realizar campañas que reivindicuen a la educación como un instrumento para el desarrollo personal y no como un gasto, ni una pérdida de tiempo o dinero (porque reduce la disponibilidad para el trabajo infantil). Por ejemplo puede optarse por complementar los programas educativos con programas de desayuno escolar, de modo que se evita que los niños suplan una actividad con otra.

“La labor de protección y búsqueda del bienestar de los niños y niñas va más allá del trabajo de construir locales de alojamiento. Lo fundamental, tal como lo plantean diversos estudios de la OIT/IPEC, es reconocer la educación como la herramienta más efectiva para erradicar el trabajo infantil... Sin embargo, en el corto plazo, se reconoce la necesidad de otorgar a los niños y las niñas trabajos de tiempo parcial y seguros que les permitan aportar al ingreso familiar sin descuidar sus estudios ni abandonar sus momentos lúdicos.”¹⁴

Si bien el trabajo infantil es un tema de debate y se reconoce la promoción de la total erradicación de esta práctica por parte del OIT, la pobreza y el hambre no pueden esperar “...en el corto plazo es necesario integrar la educación tradicional a una educación laboral dirigida a adolescentes de bajos ingresos y bajo interés por los estudios...Se debe ayudar a los jóvenes a encontrar alternativas originales para la generación de ingresos....”¹⁵

Se puede concluir entonces que es necesario encontrar alternativas para regular el trabajo infantil y no erradicarlo. Los programas públicos existentes que buscan enfrentar el problema del trabajo infantil son¹⁶:

- Comisión de Coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente para velar por el cumplimiento de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Uno de los servicios que ofrece es una defensoría legal a través de la Defensoría del Niño y el Adolescente (DNA), el cual busca resguardar y promover los derechos sobre las niñas, niños y adolescentes.
- El programa nacional de educadores de la calle del MIMDES, de manera que el Estado garantiza un nivel mínimo de seguridad y bienestar.
- La Gerencia de Operaciones de Centros Juveniles (GOCJ) del Poder Judicial que posee un sistema de reinserción social por medio de la educación de los niños y adolescentes infractores.
- Centros Educativos Ocupacionales (CEO), proyecto desarrollado por la Policía Nacional del Perú por medio de su programa Gaviota.
- Programa Colibrí de la Policía Nacional del Perú, al cual brinda apoyo la Fundación Por los Niños del Perú. Este programa trabaja con niños que trabajan en ocupaciones lícitas en la calle, y ejecuta acciones de seguridad, apoyo, protección y

¹⁴ Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal. Op. Cit.p.130.

¹⁵ Op. Cit. P.304.

¹⁶ Op. Cit. p. 120 – 121.

orientación así como programas especiales de alimentación, educación, nutrición, salud y vestido.

Además de ellos podemos señalar la formación que se imparte en las casas-hogar:

- En el caso del INABIF, los adolescentes reciben formación técnica de algún oficio en talleres de corte y confección, tejido, manualidades, cosmetología; o en centros ocupacionales fuera del hogar para que pueden desempeñarse con mejores oportunidades laborales.
- En el Puericultorio Pérez Aranibar, a través de un convenio con el Ministerio de Educación, se tiene la enseñanza primaria y técnica ocupacional. Los alumnos desde el cuarto grado de primaria asisten en la tarde a talleres de: mecánica, carpintería, electricidad e imprenta; las alumnas a talleres de industria del vestido, bordados, manualidades, cocina, repostería y al taller de música y danza (mixto). Los trabajos son exhibidos y vendidos en el mismo local a trabajadores y público en general. Se hacen productos como: mandiles, juegos de fundas, vestido para niños, portalapiceros, tarjetas de salud, tortas, piononos, hornillas eléctricas, extensiones, herramientas para jardinería y parrilleras, bancos plegables, lustrador de zapatos, repisas, entre otros.
- En la Fundación Por los Niños del Perú, se han implementado talleres productivos (biohuertos y granjas) para promover el autoabastecimiento y el autoconsumo. También se han implementado talleres de capacitación en costura, tejido, carpintería, zapatería, cosmetología, panadería, manualidades y cerámica. También se tiene un programa de promoción educativa y laboral que brinda diversas opciones de estudio y trabajo a jóvenes externados de las Aldeas infantiles y a otros de la comunidad en extrema pobreza; este programa se articula con tiendas comerciales, supermercados, institutos superiores y universidades para suscribir convenios que permitan desarrollar este programa.

Con respecto a la experiencia de la sociedad civil, se puede señalar a Manthoc (Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos), que reconoce el trabajo infantil organizado, regulado y supervisado, como un medio para promover valores, y de preparación en oficios que pueden ser en un futuro fuentes de ingreso. Tienen proyectos de implementación de créditos para niños con planes de negocios elaborados en talleres de capacitación del centro por ejemplo.