



UNIVERSIDAD PARTICULAR DE CHICLAYO
FACULTAD DE DERECHO Y EDUCACIÓN
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS:

**“POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA EXPLOTACIÓN DE NIÑOS EN
SITUACIÓN DE MENDICIDAD EN LA PROVINCIA DE CHICLAYO 2020”**

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE DERECHO

BACHILLER:

LILIANA ERICA SALAZAR CHAVESTA

ASESOR.

Dr. ENRIQUE RODAS RAMIREZ

Línea de investigación

DERECHO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE

Pimentel, noviembre 2021

Tesis titulada “Políticas públicas contra la explotación de niños en situación de mendicidad en la provincia de Chiclayo 2020, presentada por la Bachiller Srta. Liliana Erica Salazar Chavesta, a la Facultad de Derecho de la Universidad Particular de Chiclayo, para optar el Título Profesional de Abogado”

Bachiller

Asesor

Aprobado por:

Presidente

Secretario

Vocal

DEDICATORIA

A Dios, por gran bendición e infinita bondad.

AGRADECIMIENTO

A mi Familia, por su constante apoyo e incondicional motivación.

RESUMEN

La situación de abandono de niños y adolescentes a nivel mundial constituye una de las principales preocupaciones de los gobiernos, es por ello la existencia de una serie de programas, albergues e instituciones públicas que centran la atención en estos seres para ofrecerles el apoyo que en sus hogares no lo recibieron por diversos factores externos e internos.

La insuficiencia calidad de programas en favor de los niños en nuestra región Lambayeque, se ve reflejado en una enorme cantidad de niños, niñas y adolescentes que son explotados laboralmente, abusando de sus necesidad, edad, y situación de pobreza, en vista y paciencia del autoridades y la ciudadanía que sólo observamos en las esquinas de cada cuadra de la ciudad, la manera en que buscan obtener un dinero, sea mediante la mendicidad, explotación laboral infantil, alquiler de niños por parte de los podres, y sobre todo la desidia y abandono de las autoridades que observan y no hacen nada al respecto.

En el caso de la mendicidad infantil, ésta en la mayoría de los casos involucra a menores de entre 00 a 14 años, quienes además de sufrir los rigores de la violencia y el desarraigo de su territorio, se ven sometidos a explotación por parte de sus padres y familiares, quienes encuentran en ellos un mecanismo de presión social para obtener un mayor beneficio económico.

Si bien en nuestra región existe un Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia al año 2021, el cual está articulado en toda su extensión por cuatro ejes temáticos transversales: salud, educación, protección y participación de los niños, niñas y adolescentes; pues sentimos que las políticas públicas ejecutadas en torno a estos ejes, éstas no tienen la capacidad y cobertura suficiente para revertir el impacto de la exclusión social de la infancia y adolescencia, situación que se viene agravando de manera muy proporcional en los últimos 40 años .

ABSTRACT

The situation of abandonment of children and adolescents worldwide constitutes one of the main concerns of governments, which is why the existence of a series of programs, shelters and public institutions that focus attention on these beings to offer them the support that in their lives. households did not receive it due to various external and internal factors.

The insufficient quality of programs in favor of children in our Lambayeque region is reflected in a huge number of children and adolescents who are exploited at work, abusing their need, age, and poverty situation, in view and patience of the authorities and citizens that we only observe on the corners of each city block, the way in which they seek to obtain money, be it through begging, child labor exploitation, rent of children by the powers, and especially laziness and neglect of the authorities who watch and do nothing about it.

In the case of child begging, this in most cases involves minors between 00 and 14 years old, who, in addition to suffering the rigors of violence and uprooting from their territory, are subjected to exploitation by their parents and relatives, who find in them a mechanism of social pressure to obtain a greater economic benefit.

Although in our region there is a Regional Plan of Action for Children and Adolescents by 2021, which is articulated in its entirety by four transversal thematic axes: health, education, protection and participation of children and adolescents; We feel that the public policies implemented around these axes do not have the capacity and sufficient coverage to reverse the impact of the social exclusion of children and adolescents, a situation that has been aggravating in a very proportional way in the last 40 years.

INDICE

Contenido

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
RESUMEN	v
ABSTRACT	vi
INDICE.....	vii
I.- INTRODUCCIÓN	8
II.- MARCO TEÓRICO	16
Políticas públicas.....	18
El Estado de abandono.	41
El abuso infantil.	43
Explotación Infantil.	46
La mendicidad,	57
Marco “Legal Del Trabajo Infantil	76
II.- METODOLOGIA. -	90
3.1.- Tipo y Diseño de Investigación.....	90
3.2.- Población y muestra.	90
3.3.- Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad.	90
3.5.- Procedimientos de análisis de datos.	91
3.6.- Criterios éticos.....	91
3.6.- Criterios de Rigor científico.....	91
RECOMENDACIONES	95
BIBIOGRAFIA	96

I.- INTRODUCCIÓN

La Justificación e importancia del presente tema de investigación permite analizar desde el enfoque psicosocial, la situación de abandono, por parte de los padres, de riesgo por parte del Estado, explotación por la delincuencia hacia los niños que son utilizados mediante la figura de mendicidad en la provincia de Chiclayo.

Comprender el abandono infantil como una situación de vulneración de derechos permitirá que el procedimiento de restitución de derechos –que, en el Perú, se denomina Investigación Tutelar– tenga por finalidad buscar la recomposición de la familia en la que los derechos de niños, niñas y adolescentes sean respetados y garantizados por la sociedad, las autoridades y el Estado.

Es importante porque permitirá analizar la acción efectiva que vienen realizando los actores jurídicos responsables de esta problemática, la cual debe vigilar el desarrollo del niño y adolescente, la educación y el futuro para que posteriormente sean considerados como ciudadanos de bien, y aprovechados por la sociedad con actividades positivas y de desarrollo político, social y económico.

La Realidad problemática: la situación de abandono de niños y adolescentes a nivel mundial constituye una de las principales preocupaciones de los gobiernos, es por ello la existencia de una serie de programas, albergues e instituciones públicas que centran la atención en estos seres para ofrecerles el apoyo que en sus hogares no lo recibieron por diversos factores externos e internos.

En Latinoamérica de manera global, se puede entender respecto a la inmigración, que los Estados han reducido el alcance de este derecho a la emigración (derecho a salir del país) y, someten a la inmigración (derecho a entrar y permanecer en otro país), a un proceso de selección, control y restricción fundamentados en concepciones de seguridad, soberanía y protección del mercado nacional, que generan persecución, estigmatización y violación de derechos sobre determinados grupos de población no nacional. Se establece así que las políticas públicas de inmigración.

La problemática de la inmigración en general ha sido abordada por diferentes actores y espacios, el estado emprende acciones para estimular oficial y regularmente, la venida de contingentes extranjeros para asentarse en nuestras tierras, con un propósito estrictamente económico. La inmigración se presentaba como una solución, pero como solución delicada que debía garantizar la preservación del carácter nacional. De manera que el problema del inmigrante se debate necesariamente en clave de integración, porque los caracteres diferenciales cuantitativos, culturales, políticos, raciales, se visualizan peligrosa y desventajosamente para la identidad nacional. (Machado, 2006)

En los jóvenes de clase baja la mendicidad devenía la única posibilidad de supervivencia, debido a la imposibilidad de acceder a empleos formales. Si bien para las mujeres el acceso al trabajo también era un problema, ninguna de ellas recurría a pedir limosna como medio de vida, sino que asumían posiciones dependientes en el universo familiar y poseían mayor tendencia al aislamiento social; cuestiones asociables a los efectos del androcentrismo en la región. (Ferrante, 2015)

La mendicidad, que a simple vista puede considerarse una actividad lícita propia de quien la asume al pedir limosna, puede encuadrarse dentro de un tipo penal cuando existe explotación ajena; es decir, cuando el tratante, para su propio lucro, obliga a la víctima a pedir limosna. La mendicidad tiene su origen en ciertas condiciones sociales, económicas, de orden público, de presión territorial y de acceso limitado a recursos básicos para subsistir en territorio ancestral, sumadas al conflicto armado y las acciones de las fuerzas del Estado en ese sentido. (Alvarez & Buitrago, 2019).

El problema, vinculado con la limosna y la mendicidad, es un fenómeno moderno ligado, entre otros factores, al desempleo, la indigencia y al fallido Estado social se encuentra inmerso en los mismos pobres, en sus formas de vida, en la limosna y en la labor de mendicidad, que, en casos extremos de necesidad, se transforma en una economía informal como fuente exclusiva de ingresos. La indigencia es un fenómeno adjunto al movimiento de capital de las ciudades desestructuradas, pues es un tipo de pobreza urbana extrema que obliga a las personas a optar por la mendicidad. (Avendaño & Paz, 2013).

En el caso de la mendicidad infantil, ésta en la mayoría de los casos involucra a menores de entre 00 a 14 años, quienes además de sufrir los rigores de la violencia y el desarraigo de su territorio, se ven sometidos a explotación por parte de sus padres y familiares, quienes encuentran en ellos un mecanismo de presión social para obtener un mayor beneficio económico. (Carrillo, 2014).

Los niños en situación de calle por tanto son portadores de una estigmatización social y expresan tanto un quiebre de lazos con la sociedad, como una reconstitución de éstos desde una posición subordinada, en condiciones desventajosas. Sin embargo, esto no impide la creación de sentidos

de identidad y de pertenencia a un grupo, de socialización particular y generación de una visión del mundo específica. Esta nueva relación en la sociedad le permite una coordinación de actos con otros similares, que generan tanto conductas esperadas por sus pares como códigos de comunicación que les refuerza su identidad.

El Planteamiento del Problema, indica que en el Perú según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015, p.93) indica que en el año 2014 el 64% de los adolescentes de 12 a 17 años asistió a la educación secundaria(...), es decir 400mil adolescentes quedaron fuera un promedio debido a diversos factores por la que desertaron la escuela siendo uno de los principales los problemas en la familia; por su parte según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016) el 54% de los adolescentes entre los 14 y 17 años trabajan por lo menos una hora por la semana, de los cuales el 82% pertenece a las zonas rurales y el 35% a las zonas urbanas (p.114) esta información manifiesta que los adolescentes por necesidades económicas dejan de lado sus estudios para trabajar y poder subsistir ante la sociedad.

Así mismo, según cifras del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) (2019) se calcula que en el Perú existen aproximadamente 19 mil niños, niñas y adolescentes en estado de abandono, albergados en Centros de Atención Residencial (CAR), sin embargo esta cifra no recoge gran número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en las calles como consecuencia de grandes problemas de desestructuración familiar que en muchas de las situaciones poseen a la pobreza como telón de su abandono.

A pesar que en el Perú se poseen varios centros de albergues para adolescentes, estos no son suficientes para cubrir la cifras, pues el 60% de las

infraestructuras de las instituciones que brindan este apoyo no han sido construidas desde un enfoque a largo plazo, presentando problemas para la distribución de los ambientes, en la cual por la demanda de adolescentes las áreas que han sido establecidas para diferentes funciones se han tenido que establecer para dormitorios y reducir los ambientes de comederos, lavaderos y patio (INABIF, 2017).

En la provincia de Chiclayo, el problema de la mendicidad infantil se está dando con mayor fuerza ya que la economía está decayendo demasiado rápido y la estabilidad económica es muy baja esto contribuye a que los padres manden a trabajar a sus hijos y así pidiéndoles que lleven dinero a la casa de lo contrario sino lo llevan los amenazan o incluso los obligan a que duerman en la calle. Estos niños, niñas y adolescentes que trabajan están expuestos a muchos peligros e incluso arriesgando su vida para llevar el sustento a sus hogares, las personas que les brindan un trabajo a estos niños y niñas se aprovechan de la inocencia e ignorancia de estos pagándoles muy poco y explotándolos ya que estos niños desconocen de sus derechos, en algunos casos llegan a abusar de ellos y a veces por no perder lo poco que ganan se quedan callados y no los denuncian por miedo.

Nuestro país, es garantista que reconoce a sus habitantes el pleno goce y ejercicio de sus derechos, al hablar sobre Medidas de Protección, se refiere a aquellas que son dictadas por los Organismos y Entidades encargados de velar por el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, al respecto se deja en claro que en nuestro país existe una alarmante realidad respecto a que estas garantías reconocidas para los menores son aplicadas en una forma tardía o son ignoradas por las autoridades quien a vista y paciencia

observan y no hacen acciones para solucionarlo, por tal motivo se vulneran estas garantías constitucionales hacia los menores. Existen diferentes tipos de maltratos que generan una vulneración a sus derechos como son: maltrato físico, abuso sexual, maltrato emocional, maltrato psicológico”.

La provincia de Chiclayo no es ajena a estos problemas, pues según el INABIF (2019) en la región existe una tasa de pobreza del 18.5% y la asistencia escolar para niños y adolescentes es del 85,7% de lo cual se tiene que en la provincia existen dos centros de atención que se encargan de dar acogida a menores varones en estado de abandono, estas instituciones son el CAR San Juan Bosco, donde la acogida no presenta asimiento y el CAR San Vicente de Paul el cual muestra una sobrepoblación de niños, donde esta situación en ambas instituciones debilita el acogimiento a los adolescentes varones, porque el abastecimiento no es suficiente para mejorar la calidad de vida y ofrecerles un mejor ambiente para un desarrollo adecuado de los adolescentes.

Si bien en nuestra región existe un Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia al año 2021, el cual está articulado en toda su extensión por cuatro ejes temáticos transversales: salud, educación, protección y participación de los niños, niñas y adolescentes; pues sentimos que las políticas públicas ejecutadas en torno a estos ejes, éstas no tienen la capacidad y cobertura suficiente para revertir el impacto de la exclusión social de la infancia y adolescencia, situación que se viene agravando de manera muy proporcional en los últimos 40 años.

En la ciudad de Chiclayo ha crecido el número de niños que mendigan en diferentes puntos de la ciudad, especialmente en la cercanía de negocios y locales de alta concentración de público, lo que se ha convertido en una gran

problemática para la comunidad. La persistencia en la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes aparece como problemática compleja que señala un entramado de inequidades de clase, género, étnicas e intergeneracionales.

La vulneración de derechos es cualquier situación en la cual los niños, niñas y adolescentes queden expuestos al peligro o daño que pueda violar su integridad física y psicológica. En los casos más extremos, la vulneración se presenta por negligencia, maltrato de cualquier tipo o abuso sexual. (Fernández, 2019)

Una de las causas de esta situación es la migración venezolana la cual más allá de haber impactado el mercado laboral peruano, existe cierta proporción de migrantes quienes prefieren pedir limosna, (mendicidad) con la historia de la pobreza, hambre, migración y extranjería.

La situación en provincia de Chiclayo no es ajena a estos problemas, pues según el INABIF (2018) , en la región existe una tasa de pobreza del 18.5% y la asistencia escolar para niños y adolescentes es del 85,7% ,Por el este misma razón viendo esta situación se propuso la presente tesis, de políticas publicas social debido al abandono de los adolescentes, lleva así a un gran problema delincriminal juvenil que proviene de esta situación los jóvenes son criados a la deriva y son captados por violadores, drogadictos, asaltantes, el estado debe invertir en estos proyectos, para estos jóvenes se reintegren y que sean futuro núcleo familiar del estado.

En la provincia de Chiclayo existen 03 CAR, del Instituto Nacional de Bienestar Familiar INABIF. - son el CAR San Juan Bosco, y el CAR San Vicente de Paul y para la atención de niñas el CAR Rosa María Checa; los cuales muestran una sobrepoblación local viendo sus problemática y déficit.

La Formulación del problema que se plantea es: ¿Son eficaces las Políticas públicas contra la explotación niños en situación de mendicidad y explotación infantil en la provincia de Chiclayo año 2020?

Los Objetivos: que se piensan desarrollar son:

Objetivo general: Establecer Políticas públicas contra la explotación niños en situación de mendicidad y explotación infantil en la provincia de Chiclayo año 2020-2021.

Objetivos específicos:

- Describir conceptual y doctrinariamente las políticas públicas del Estado.
- Desarrollar la problemática de la explotación de niños en situación de abandono.
- Analizar la problemática de mendicidad y explotación infantil en la provincia de Chiclayo año 2020 .

II.- MARCO TEÓRICO

Antecedentes:

En México: el investigador universitario (López, 2017), en su tesis Análisis actual de la mendicidad infantil en el Municipio de Puebla: obligación alimentaria del estado, Universidad autónoma de Puebla, señala: El presente trabajo consiste en el análisis actual de la mendicidad infantil en el Municipio de Puebla. La investigación inicia con el planteamiento de las causas que inducen a los menores de edad a caer en esta situación, entre las causas se hace referencia a la pobreza, desempleo, analfabetismo y discapacidad que padecen las familias y padres de los menores de edad e incluso de los mismos menores y que constituyen los factores determinantes de la mendicidad de la infancia. Al hacer referencia a la pobreza, se hace la delimitación conceptual de esta según el Banco Mundial y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), destacando los distintos niveles de pobreza, según las carencias sociales y nivel de ingresos que determinan el grado de pobreza en que viven quienes la padecen. Esta parte del trabajo contiene las cifras nacionales, estatales y del municipio de Puebla sobre pobreza, analfabetismo, desempleo y discapacidad por ser el contexto o factores determinantes de la mendicidad infantil.

(Mayorga, 2015), en su investigación: La mendicidad por parte de los niños, niñas y adolescentes permitida por sus progenitores vulnera sus derechos superiores en la ciudad de Ambato el segundo semestre del 2009 Universidad Técnica de Ambato, al hablar de la mendicidad estamos refiriéndonos a un problema de prioridad urgente para cualquier gobierno de turno, puesto que al no poner atención a esto estamos dejando que muchos niños, niñas y

adolescentes corran peligro en las calles. Un niño, niña o adolescente mendigo está perdiendo sin que nadie se dé cuenta sus derechos superiores, sin embargo, nadie hace nada para solucionarlo ni porque nuestra Constitución del Ecuador manifiesta que este grupo de personas no podrán ser vulnerados más aun teniendo en cuenta que son desprotegidos. Podemos darnos cuenta que ni en sus hogares estos niños, niñas y adolescentes se encuentran seguros ya que sus propios padres permiten que ellos salgan a las calles a pedir caridad para ayudar en el mantenimiento de sus hogares mientras sus progenitores se dedican a algún vicio o a pasar en su hogar. Es por esto y muchas otras circunstancias que este problema de la mendicidad tiene que erradicarse, y tiene que el Código de la Niñez y Adolescencia referirse de una manera más clara y precisa, esto es lo que se ha querido hacer en esta propuesta de que no solo se trate de sancionar a los padres que permiten a sus hijos mendigar; claro que ayuda de mucho, ¿pero los menores que? Ellos también necesitan una ayuda física y psicológica estamos en la obligación de hacer todo lo posible para reintegrarlos a una vida digna y rodeada de estudio para que pueda surgir y ser un ente humano de ayuda para la sociedad. La propuesta en síntesis es esa sancionar a los padres o quienes permitan la mendicidad, pero así mismo ayudar a este grupo que ha sido olvidado por mucho tiempo .

En nuestro país, el investigador Maldonado, L. E. P. (2014). En su trabajo de investigación, La mendicidad de los niños, niñas y adolescentes en el Perú. *Persona y Familia*, 1(3), 45-63.- Este artículo busca, inicialmente, dar a conocer algunos conceptos de mendicidad ya desarrollados por juristas y estudiosos de esta conducta, tanto desde la perspectiva jurídica como social y psicológica. Posteriormente, mediante una sinopsis se muestra la realidad y

situación por la que nuestro país vive y enfrenta esta triste realidad; dictando normas y acatando disposiciones supranacionales, desarrollando programas que lamentablemente no logran disminuir o erradicar esta actividad nociva que frustra el desarrollo de nuestros niños, niñas y adolescentes. Seguidamente, hago una referencia sobre la noción de infancia y su desarrollo en el tiempo y en la sociedad, lográndose, en un período corto, muchos derechos en su favor. Finalmente, desde mi punto de vista expreso algunas imperfecciones tanto de la ley como de su reglamento; seguidamente, cito algunas de las disposiciones más importantes y vigentes para nuestro país, así como también presento dos flujogramas, uno de coordinación del MIMP con otras Instituciones y el segundo referido al procedimiento determinado por el D.S.001-2005-MIMDES⁷.

Políticas públicas.

Hay “un gran conjunto de Políticas Públicas que en cierto momento se vuelven objeto de incidencia de las organizaciones, dado que se constituyen en potencias aliadas o declaradas amenazas al cumplimiento de sus respectivas agendas. Con esto nos referimos a los intereses que predominan en cada grupo, los cuales lógicamente no quieren verse afectados. (Anton, 2018)

La participación ciudadana en distintos momentos, es una de las maneras de contar con Políticas Públicas socialmente relevantes. Más adelante haremos nuevamente mención sobre esto, a fin de que quede más explicado este punto. La construcción de alianzas con organizaciones de los sectores público y privado, es decir que en una Política Pública deben intervenir estos dos actores, a fin de que cada uno manifieste su postura y en momento dado puedan aportar a la propuesta. Recordemos que cuando se implemente la política, todos serán afectados de manera positiva o negativa.

Palumbo sostiene que la Política Pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría. Confirmando así, la influencia en el cambio de conducta de aquellos que le toca ajustarse a la política, de esta manera se marcan rumbos en la sociedad.

Entiéndase la política como ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses.

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. Las políticas se clasificarían en regulatorias, distributivas y redistributivas.

La política como finalmente lo señala Luis Aguilar Villanueva es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

Para su estudio haremos la siguiente división: policy analysis (buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad) y el estudio de la elaboración de políticas (policy-making study) orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en las Políticas Públicas. Cada uno de estas partes conlleva a un profundizar más sobre este tema, generando así un mayor una idea complementaria.

Componentes de la Política, Después de la Segunda Guerra Mundial fue espontáneo y lógico llamar análisis de políticas, a la actividad de mejorar las decisiones de política mediante la incorporación sistemática de teoría y método científico. Logrando así una nueva forma de ver y estudiar las políticas.

Los tres componentes principales de cualquier política son: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización.

Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados⁷⁰.

Definición de lo Público.

Entiéndase por ⁷¹público como un adjetivo notorio, patente, visto o salido por otros del común de la sociedad. Relativo al pueblo. Común del pueblo o sociedad. Aquello referido a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, en cualquier par de coordenadas espacio-temporales. Aunaremos el concepto de bienestar público como complemento, y decimos que puede ser precisado como el conjunto de bienes privados y públicos, menos el conjunto de

males privados y públicos, que los miembros de una sociedad producen y consumen.

Generalmente por Políticas Públicas se han entendido los programas que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de un problema o situación determinada.

Definiciones de Políticas Públicas: Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

El estudio de las Políticas Públicas como bien plantea Pallares (la cual es una visión anticuada para otros autores), debe realizarse, plantearse bajo tres cuestiones: Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian.

Analizar Qué hacen los gobiernos, Cómo y Por qué lo hacen y Qué Efecto produce. Estas sencillas preguntas nos pueden servir como una sencilla guía para ir analizando una Política Pública, sin aún entrar en terminología económica o política compleja.

Las Políticas Públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del pacto entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. Aquí podemos rescatar el sentido participación entre estos dos actores, pero el objetivo final de beneficio a la sociedad es como lo veremos más adelante un punto que muchas veces queda olvidado, de aquí el fracaso de muchas Políticas Públicas. Cabe resaltar que no

todo es asunto público y de lo público no todo se convierte en política y, actualmente asuntos públicos están siendo atendidos solamente y únicamente por el gobierno.

Las Políticas Públicas son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un proceso decisional, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero podemos decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación conductual. Aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.

Lo que genera profundo interés en el estudio de la materia que estamos tratando es al generarse una propuesta, inmediatamente surgen los actores integrantes, donde unos apoyan y otros se oponen; de esta manera surge la necesidad de negociar y realizar acuerdos.

Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como agregar demandas, de forma tal que al final, las

soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las Políticas Públicas, dependiendo del tipo de actores que intervienen éstos pueden variar. Para el caso del gobierno a través de sus instituciones al elaborar una propuesta se basan en los siguientes aspectos:

- ✓ Las normas jurídicas. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida.
- ✓ Los servicios de personal. Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material.
- ✓ Los recursos materiales. Destacan principalmente los financieros ya que son los que suelen ser más restringidos.
- ✓ La persuasión. Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto, que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

Ventajas y Desventajas de las Políticas Públicas, hasta aquí se podría pensar que todo lo referente a las Políticas Públicas son ventajas, sin embargo, queremos establecer una comparación entre los aspectos positivos y negativos que vienen a la par con los términos. De esta forma tomarlos en cuenta para ir concretando la idea que cada lector se vaya generando.

Existen múltiples instrumentos posibles para atender al bienestar de las personas, la familia, el trabajo, la comunidad, las organizaciones sociales, y, por supuesto las Políticas Públicas. Siendo éstas últimas un medio como ya lo hemos comentado para que el gobierno interactúe (esa es la clave) con otros actores y así buscar soluciones a las necesidades existentes, inclusive planear a largo plazo.

Ventaja y Desventaja.

Las Políticas Públicas pueden revertir, potenciar o inhibir la capacidad de que otros mecanismos permitan alcanzar el bienestar individual y colectivo. Por ejemplo, una Política Pública de empleo, de vivienda o de educación, puede debilitar o fortalecer comunidades y familias, así como potenciar o inhibir la realización personal de los individuos mediante el trabajo o el estudio. Es decir, se tienen por un lado costos y por otros beneficios.

Ventaja.

Las Políticas Públicas tienen la potencialidad de resolver problemas concretos, de promover integración social: es decir, permitir que la gente viaje en el mismo avión. Este último término hace referencia también a la búsqueda de la equidad, ya, que si bien es cierto que una propuesta de política puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, se debe tener en mente a la mayoría que es quien decide en una democracia, sin menospreciar claro está, a las minorías.

Desventaja.

En la realidad de los países, las Políticas Públicas ni son siempre tan públicas, ni siempre responden a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas.

El párrafo anterior refiere a una realidad que no podemos ocultar, suele suceder que se hacen diseños en el escritorio y al momento de implementar surgen deficiencias. Como también cierto es, desde el diseño se tienen errores que se transmiten en la política final.

Debido a que las Políticas Públicas son una arena de contienda entre actores sociales con intereses y agendas particulares, el carácter más o menos público depende de cuán capaces sean de agregar demandas de los grupos en cuestión, y a la forma de dar respuestas satisfactorias a los respectivos intereses y agendas.

No podemos negar la intervención de las preferencias grupales y personales que en ocasiones predominan. Siendo esto algo que perjudica, obstaculiza y daña a la clara visión del concepto de lo público y a su vez en la traducción del bienestar social.

Si las Políticas Públicas han de responder a las necesidades de las personas, es necesario que éstas se lleven a cabo en función de, al menos, los criterios de oportunidad, calidad y transparencia. Para lograr esto se necesita la participación integra de todos los actores y a su vez la preocupación final hacia la sociedad.

Más adelante veremos unas imágenes que nos muestran cual es la situación que actualmente predomina en el diseño de las Políticas Públicas y la que se podría sugerir como idónea, para que de esa manera se pueda comprender el mejor desempeño y no caer en este tipo de errores.

Mientras las empresas privadas tienen una alta capacidad de incidencia, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen una baja capacidad de incidir en las políticas públicas. Las Políticas Públicas que son producto de las decisiones de los gobiernos tienden a no representar a los intereses y puntos de

vista de los distintos sectores de la sociedad. Reafirmando así lo que ya anteriormente hemos comentado, sobre el predominio de uno de los actores sobre otro, protegiendo siempre sus intereses, lo que lleva solamente a una alta probabilidad de fracaso en la implementación de las mismas.

Las Políticas Públicas constituyen una herramienta de suma relevancia, no solo instrumental o práctica (por ejemplo, proveer servicios de salud para toda la población), sino para promover ciertos principios éticos (por ejemplo, que toda la población tenga los mismos derechos fundamentales al trabajo, la educación o la salud, independientemente de sus ingresos). Con esto obtenemos una diferencia entre subsanar solamente las necesidades de la población y el fomentar ciertos valores que se requieren para lograr una mayor integración.

Analizar y elaborar las Políticas Públicas, para lograr un análisis imparcial se puede mencionar que Han existido dos modelos: el modelo racional, de H. Simon, que consiste en recoger informaciones e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. Definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema. Hacer un análisis omnicompreensivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias.

Críticas al modelo racional, en la actualidad vemos cómo no existe prácticamente una política que parta de cero, casi todas en su inmensa mayoría ya han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma. Sin embargo, cabe la posibilidad de generar alguna política innovadora o totalmente nueva.

El modelo incremental. Planteado por Ch. Lindblom, el cual consiste en la elaboración de las políticas y tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, esta plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental.

En ambos modelos podemos hacer mención de que se requiere un pleno conocimiento de las fallas de mercado y las fallas de gobierno, que son aspectos económicos que son fundamentales para que el analista pueda comprender, entre las cuales sobresalen, las externalidades, informaciones asimétricas, etc. Para no lograr un documento demasiado técnico, no vamos a definir cada una de éstas, las que son del pleno dominio de los economistas. Por lo que solamente las quisimos mencionar para que sean tomadas muy en cuenta

El análisis de la elaboración de las políticas públicas, el punto de partida de este análisis lo constituye la idea del esquema cíclico. Que consiste en analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política a través de los diferentes estadios. Es decir, que algunas se retoman, pidiéndolas actualizar algunos factores, no es raro ver ciertas políticas retro, que estamos seguro que el lector podrá comparar la similitud que se tiene entre unas del pasado y otras del presente.

La formulación está compuesta a su vez de cinco etapas o pasos.

- A) *El Establecimiento de la Agenda Política:* Las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones, que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Aquí cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus prioridades e intereses, por lo que surge una interacción de las mismas con otros que se encuentren involucrados.

La importancia de poner un tema en la mesa para que sea analizado debe llevar a cabo una etapa de negociación para poder generar acuerdos y así lograr el tema de estudio.

B) La Definición de los Problemas: Debemos definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado, sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos. Es decir, recopilar información, estudios, a fin de ir concretando a su vez el tema en específico al cual nos vamos a enfocar.

C) La Previsión: Es medir el impacto que podría tener la Política Pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor, etc. Para lograr o intuir los posibles escenarios, se requiere una gran visión política, por lo cual sugerimos el asesoramiento de personas que pudieran contar con esta poderosa herramienta. La previsión nos dará un mayor índice de seguridad, así como el aumento en las probabilidades de éxito de la política que se quiere impulsar.

D) Establecimiento de Objetivos: Establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Una vez que ya se ha hecho un análisis conciso del tema que se quiere tratar y de la recopilación de la información, se pasa a establecer aquellos objetivos los cuales serán resueltos en el transcurso de la Política Pública, éstos pueden ir acompañados del tiempo en el cual se quieran resultados a fin de ir revisando poco a poco si se van cumpliendo.

E) Selección de Opción: Se trata de seleccionar la opción concreta, la que sea viable conforme a estudios realizados y a un previo análisis plural. Esto va aunado a la identificación de los objetivos, aunque también

podría existir la posibilidad de la persona, institución que solicita una Política Pública en específico ya tenga la situación concreta bien definida.

Modificación de una Política Pública. Una Política Pública se puede modificar cuando ya no responde a las necesidades de la sociedad, también cuando se requiere una actualización o reforma de la misma, cuando los actores predominantes consideran que ya no responde a sus intereses o la propia población va impulsado aquellos cambios.

Los acuerdos sociales respecto a las políticas no se alcanzan de una vez y para siempre. La incorporación de nuevos temas en la agenda pública es una de las razones para que este bienestar tenga que ser renegociado.

Para modificar una Política Pública, debe ser a través de formas en las cuales el tema a proponer sea impulsado por uno de los actores y sea de sumo interés para ser puesto en la agenda pública. También se puede despertar el interés público o gubernamental a través de estudios previos los cuales reflejen la problemática existente y ésta a su vez sea conocida por la sociedad⁷.

Incidencia para lograr avances en las Políticas Públicas, en ocasiones, debido a los múltiples intereses que cada uno de los actores tienen, se forma una parálisis ante la posible implementación de la política o de su correcto funcionamiento. Es por esto, que a continuación queremos hacer mención de algunos aspectos que se pueden usar para agilizar el proceso de avance en las Políticas Públicas.

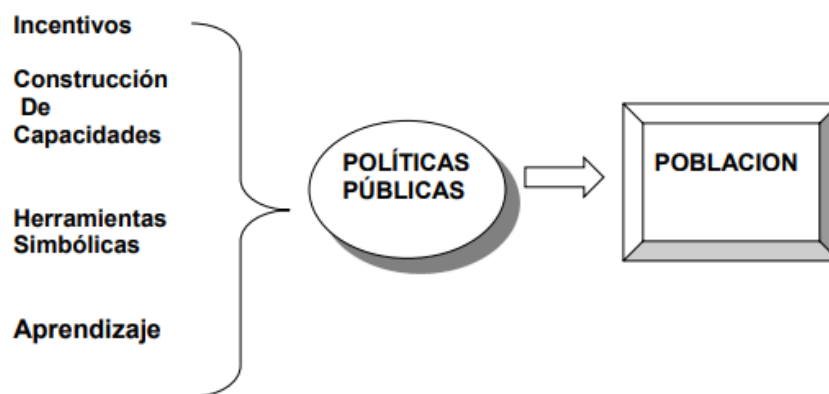
La sociedad civil organizada cuenta con suficiente experiencia y reflexión como para poder articular una estrategia con fundamentos éticos y políticos. Siendo

esto, una situación muy deseable, sin embargo, aún en la actualidad no contamos con una esa cualidad como ciudadanos, por lo que siguen existiendo políticas que no son aterrizadas a la realidad. Esta falta de interés, genera apatía ante cualquier iniciativa política o por el contrario una reacción sin fundamentos. Volvemos a reafirmar la importancia de contar con información para tener una mayor participación en la toma de decisiones.

La manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus Políticas Públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, han quedado sin investigación sistemática. No es necesario enumerar algunos ejemplos ya que estamos seguros que el lector tendrá múltiples de éstos, por la sencilla razón que la política se ve orillada a situaciones del momento, sin fundamentos académicos, sin estudio, más bien de manera intuitiva. El proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó el lugar central, la estructura económica, el conflicto de las clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político, eran los factores más socorridos para dar enteramente cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían.

Un análisis profundo no es cosa sencilla, y cierto es, que en ocasiones se requieren decisiones de último momento, para lo cual no hay tiempo de llevar a cabo toda la metodología de estudio, empero, en la mayoría de las ocasiones tiende a prevalecer los intereses personales y grupales por sobre los evaluativos. Este manual, quiere rescatar el objetivo del estudio de las Políticas Públicas como fundamento del impulso de propuestas que realmente vayan avaladas no por juicios de valor, sino por argumentos teóricos y empíricos.

- *Herramientas de una Política Pública*, toda Política Pública debe tener una instrumentación, en este momento nos enfocaremos a sus herramientas, las cuales sirven para poder primeramente plantearla, después concretarla, agendarla, para finalmente traducirla a la población .



Los *incentivos*: son los pagos o retribuciones concretas que se realizan para provocar ciertas acciones. Se puede entender también como las motivaciones personales o de grupo que llevan a diseñar una Política Pública, puede pensarse en el beneficio individual o colectivo.

La *construcción de capacidades*: es una estrategia que involucra plazos más largo pero logros más duraderos. Acorde a ella, la función del Estado se concentrará en entregar herramientas que, a su vez, sean utilizadas por sectores sociales para tareas específicas que satisfagan sus deseos y necesidades. Siendo la educación uno de los principales pilares para que en un futuro las personas puedan alcanzar un mejor bienestar personal y social, asimismo la capacitación en determinadas actividades que promuevan la integración y el desarrollo.

Las herramientas simbólicas son estrategias no siempre fáciles de percibir. Son las dirigidas a cambiar la concepción que la sociedad tiene de algo, con el fin de que ésta considere a los fines del Estado como deseables.

El aprendizaje. Esto involucra simultáneamente a las agencias gubernamentales interesadas y a la población a la que está dirigida principalmente la Política Pública (poblaciones objetivo). Se confía en un proceso de aprendizaje mutuo en el que las partes podrán ir construyendo sus metas, los procesos necesarios para lograrlas y aun las formas en que corresponde evaluar los cursos de acción escogidos.

Gestión de una Políticas Públicas en Trabajo Infantil, esta se refiere al valor establecido por el Estado a través de leyes, regulaciones y otras acciones, que incumben a las necesidades y expectativas de los habitantes, democráticamente, valor definido la instancia ultima por el mismo público. (Villafranca 2009 p. 22)

Al respecto Barzelay, citado por Villafranca Menciona que: La preparación de política sobre gestión pública, sumar las reglas de instituciones que guían, constriñen y motivan el servicio público como un todo. Correspondiente a categorías instituidas como planteamiento presupuestal, gestión financiera, servicio civil y relaciones laborales, adquisiciones, organización y métodos, auditoría y evaluación (Barzelay citado por Villafranca, 2009, p.24)

Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2005) a fines de

década de los 80 brotan algunas instituciones que iniciaron acciones orientadas a brindar atención a menores varones, mujeres y adolescentes que laboran.

En los años 90, el estado peruano observó un progresivo interés en los problemas de menores y adolescentes que laboran. Esto por factores externos como la discusión local y posteriormente aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), eventos que tienen consecuencia positiva en el estado. Se constituyen algunos comités de Defensa de los Derechos del Niño y otras organizaciones que sirven como instituciones tanto de organismos públicos como estatales tales como la COTADENA (Ayacucho), COTADENI (Lima) y CODENI (Cusco), que amparan el tema del trabajo infantil como una preocupación e intranquilidad. En este escenario surge el programa Educadores de Calle (1992), una gran iniciativa del Estado en respuesta al problema de la labor de infantes y adolescentes. Si bien esta experiencia y el Programa Colibrí (1991), de la Policía Nacional de Perú, las tomamos como muestra de interés por parte del Estado peruano, debido al problema de los menores varones, mujeres y adolescentes que laboran.

En el año 1992, se publicó la ley de creación del Código del Niño y del Adolescente.

Esto con relación a los menores varones y mujeres que fija la edad mínima para laborar sería doce años de edad. Con respecto a los adolescentes cumplidos los catorce años hasta antes de cumplir los dieciocho años de edad, nuestro país precisa una serie de medidas orientadas a otorgar una serie de derechos para que la labor no afecte el bienestar.

En el año 1996, nuestro país firmó el Memorando de Entendimiento con la OIT, creándose en 1997 el Comité Directivo Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Que entre sus funciones dicho Comité asumió la elaboración del primer Plan de Erradicación del Trabajo Infantil. documento técnico que nunca fue discutido ni aprobado por el Ejecutivo.

En ese entonces otras eran las prioridades para la política de estado. Dicho Comité dio paso a la formación de la Mesa Interinstitucional sobre Trabajo Infantil. El año 2002 nuestro país ratificó el Convenio OIT ciento treinta y ocho, esto sobre la edad mínima de admisión al empleo y el Convenio OIT ciento ochenta y dos, sobre erradicar las peores formas de trabajo infantil.

Política pública y trabajo infantil, se busca perfilar, así como implementar y evaluar gestiones que contribuyan al cambio de una mejor realidad en la cual viven las menores, víctimas del trabajo infantil, las políticas públicas aparecen como procesos complejos que llevan a las autoridades, ya que existe un problema, que debe resolver de la mejor manera posible y con instrumentos adecuados (estos son: recursos humanos, físicos, económicos y legislativos, entre otros). (Subirats citado por Villafranca, 2009, p.16)

Aplicación de Políticas Públicas, Con esto no nos estamos refiriendo a insuficiencias insatisfechas de un tipo de sujeto o de población objetiva (con asistencia directa), por el contrario, a necesidades de todas las personas de la sociedad tanto en el presente como en el futuro. Por ejemplo, una política en materia económica corresponderá diseñar de qué modo coadyuve a conseguir fines sociales, como atención médica, educación primaria, y saneamiento

ambiental, excelentes proporciones para incorporar la economía en casa, entre otros. (Vargas 2004 p. 10)

Existen dos factores claves para la aplicación de políticas de políticas públicas:

a) ***Participación de la sociedad.*** - se tiene bastante evidencia de que el gobierno perderá legitimidad si no cuenta con el apoyo del poblador. se tendrá en ellos una fuente poderosa de oposición. En estas condiciones, incluso las políticas más elaboradas dificultosamente favorecerán a satisfacer necesidades sociales. Cabe precisar que la participación no se obtiene porque lo dictamine una ley, sino porque se formen situaciones y canales de contacto entre habitantes y el estado. En tal sentido, educar cívicamente será una política prioritaria para todo gobierno, independientemente de su gestión y del tipo de oferta política que busque efectuar. Será más factible que la ciudadanía se involucre en los desarrollos de proceso.

b) ***La gestión gubernamental.*** - debe ser eficaz, transparente (lograr metas de atención) y eficiente. Estas combinaciones atraen la atención del ciudadano, acerca de la eficaz administración pública a través del gobierno de turno. Siendo clave porque transfiere el mensaje de una mejor labor a un costo que no es mayor y cuyos resultados incrementan el nivel de satisfacción de los contribuyentes (ciudadanos en general), quienes apreciarán el eficaz uso de tributos que pagan con el dinero que tanto les ha costado. (Vargas 2004 p. 11)

Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2005)

En el Perú, se viene llevando a cabo programas y actividades de prevención sobre la erradicación del trabajo infantil, así como protección de los derechos de los menores que laboran.

Las instituciones que brindan atención a la población menor de 18 años son:

a. Ministerio de la mujer y desarrollo social (MIMDES)

En esta institución se encuentra la Dirección de menores varones, mujeres y Adolescentes (DINNA), encargados de diseñar, promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en el campo de la infancia y adolescencia, para contribuir a su bienestar y desarrollo integral, en especial en aquellas poblaciones que se encuentran en situaciones pobre y pobreza extrema, sufren de discriminación, violencia y exclusión social.

Se enumeran las principales acciones que, en materia de trabajo infantil y adolescente, ha llevado a cabo esta Dirección:

- Manejo de la Mesa interinstitucional sobre trabajo infantil y adolescente, la cual propone alternativas frente a La labor de infantes en doméstico y minería;
- Intervención en el Comité de Prevención y Erradicación de labor Infantil y confección de trabajos difíciles o riesgosos.
- Fortalecimiento de propuestas modificatorias a la ley en relación a delitos contra la libertad sexual en sus diversas modalidades.
- Intervención a la ley y reglamento que protege a los menores varones, mujeres y adolescentes (indigentes).
- Gestiones llevadas a cabo sobre explotación sexual comercial de menores varones, mujeres y adolescentes.

- Mesa de Trabajo para la validación de procedimientos y criterios para intervenir en la explotación sexual de menores varones, mujeres y adolescentes. De la DINNA, depende la Oficina de Defensorías del niño y el adolescente, responsable de promover, orientar, coordinar, supervisar y evaluar el servicio de Defensorías.

La Defensoría del niño y del adolescente, es un servicio del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente, que actúa en los gobiernos locales, en las instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil cuya finalidad es la promoción y defensa de los derechos que la legislación reconoce a los menores varones, mujer y adolescentes.

El Código de los Niños y Adolescentes establece ocho funciones para las Defensorías del Niño y el Adolescente.

- ✓ Conocer cual, es la situación de los niños y adolescentes que se hallan en instituciones públicas o privadas.
- ✓ Intervienen cuando se encuentran amenazados o vulnerados sus derechos para hacer prevalecer el principio del interés superior del niño.
- ✓ Promover el fortalecimiento de los lazos familiares. Para ello puede perpetrar conciliaciones extrajudiciales entre cónyuges, padres y familiares; sobre alimentos, tenencia régimen de visitas, esto que no existan procesos judiciales sobre estas materias.
- ✓ Conocer de la ocupación familiar.
- ✓ Impulsar el reconocimiento voluntario de filiación.

- ✓ Coordinan programas de atención en beneficio de los menores (niños) y adolescentes que laboran.
- ✓ Ofrecen orientación multidisciplinaria a la familia para prevenir situaciones críticas, siempre que no existan procesos judiciales previos.
- ✓ Denuncian ante autoridades competentes las faltas y delitos cometidos en agravio de los menores y adolescentes. P. 32, 33 .

b. Ministerio del interior (MININTER)

Ejecuta el Programa Colibrí desde el año de 1991.

Se trata de menores varones y mujeres que trabajan en calles vendiendo golosinas, limpiando autos, vendiendo flores, cargando bultos, también los que limpian nichos en cementerios, venden periódicos, lustran zapatos, reparten volantes, reciclan basura, venden de pescado, etc.

Este programa aplica a nivel de la capital Lima y la provincia del Callao y se prevé ampliar a nivel nacional. Son dos las estrategias. Una de ellas relacionada con la sensibilización y la otra con la conformación de la red interinstitucional a favor de menores varones, mujeres y adolescentes. Ejecuta beneficios como actividades deportivas, culturales, recreativas y de atención médica. Trabaja juntamente con los padres brindando orientación y consejería.

En 1991, dicho Programa cuenta con un centro preventivo otorgado por el INFES que brinda servicios de alimentación a sus favorecidos.

c. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Dentro del Ministerio de Trabajo se encuentra la Dirección de Protección del Menor y de la Seguridad en el Trabajo (DPMSST).

El programa PRO joven es una iniciativa que beneficia adolescentes que laboran.

PRO joven pretende facilitar y agilizar el acceso al mercado laboral, esto a jóvenes con limitadas oportunidades laborales educativas, creado en el año 1996.

Dicho programa está siendo impulsado por el viceministerio de Promoción del Empleo - Micro y Pequeña Empresa, en la que desarrolla programas de soporte a la población para mejora de su condición de empleo.

Los favorecidos de PRO joven son individuos de género masculino tanto como femenino entre 16 y 24 años, (3 meses de edad de escasos recursos económicos al mercado laboral formal).

Desde su instauración en el año 1996 dicho programa beneficia a jóvenes de las siguientes ciudades como: Arequipa, Trujillo, Iquitos, Cusco, Piura, Chiclayo, Huancayo y Lima. En 2004 se sumaron las ciudades de: Cajamarca, Ica y Ayacucho; en los próximos años además se espera incorporar las ciudades de Juliaca, Tarapoto y Huánuco. P.34, 35.

d. Ministerio de Educación.

Los menores varones, mujeres y adolescentes que laboran y accedan a la educación formal, que incluyan programas regulares de educación primaria y secundaria. El Ministerio de Educación brinda la modalidad educación para jóvenes y adultos en horarios turno noche, la cual está dirigida a individuos a partir de los quince años de edad. A este tipo de educación también acceden los menores varones, mujeres y adolescentes que laboran ya que muchos de ellos

tienen que trabajar durante el día y que por lo tanto se atrasan en el colegio que ya no pueden incluirse en la educación formal.

El Programa de Atención de ocupación temprana de Menores (PAMOT) del Ministerio de Educación que busca desarrollar habilidades técnicas productivas en adolescentes que laboran. dicho programa está orientado a adolescentes que trabajan y la vez estudian.

e. Ministerio Público.

El Ministerio Público, viene llevando a cabo las acciones siguientes:

Acción protectora respecto al Plan de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (esto de acuerdo a la resolución del Ministerio Público N° 539-99-MP Reglamento de Organización y Funciones de las Fiscalías Especiales de Prevención del Delito)

- Cruzadas de difusión sobre los derechos de los menores y adolescentes en Centros Educativos u Unidades Educativas, centro de salud.

- Fiscalizaciones en fábricas, empresas y sector informal para determinar si se cumple con la norma laboral adolescente.

- Operativo Travieso ejecutados con objeto de atender a menores y adolescentes en aparente estado de abandono material y moral (a partir de las veintidós horas) que venden golosinas, limpian parabrisas de vehículos, etc.

- Empadronamiento de menores y adolescentes trabajadores en distritos judiciales del estado peruano.

- Propagación de la norma vigente a través de medios de comunicación local en algunos distritos judiciales de nuestro país.

- Operativos para la prevención de la explotación comercial sexual infantil y juvenil en discotecas y bares clandestinos.
- Cooperación en diversas mesas de trabajo.

El Estado de abandono.

La declaración de abandono de niños y adolescentes en el ordenamiento peruano, La legislación nacional no ha establecido el concepto de abandono limitándose únicamente a regular las medidas de protección en el caso que un niño, niña o adolescente se encuentre en presunto estado de abandono; no obstante, la Defensoría del Pueblo propone una noción de dicha institución en su Informe Defensorial N° 150, definiéndola como:

el descuido, desatención o desamparo, negligente o no, del niño, niña o adolescente por parte de las personas responsables de su cuidado (madre, padre, tutores, etc.), que tiene como presupuesto indispensable la consiguiente carencia de soporte familiar, sumada a la existencia de situaciones que afectan gravemente, en cada caso concreto, al desarrollo integral de un niño, niña o adolescente y que, a partir de esta situación de desprotección, no permiten el goce y disfrute de sus derechos fundamentales. (Defensoría del Pueblo).

Esta noción de abandono enfatiza la situación de desprotección en el que se encuentra el niño, niña o adolescente producto de la omisión del deber de cuidado por parte de quienes tienen la responsabilidad de tutelarlos; lo cual, origina que el infante o el adolescente no pueda lograr el pleno desarrollo de todas sus potencialidades, propias de su condición de persona, constituyendo una vulneración a sus derechos fundamentales reconocidos tanto en normas nacionales como internacionales y, sustentados bajo la Doctrina de la Protección Integral.

En el mismo sentido, *Tapia Vivas* sostiene que el abandono consiste en: el desamparo o desatención del niño, niña o adolescente por parte de las personas que están a su cargo y son responsables de su cuidado ya sea por carencia de soporte material o familiar que afectan el desarrollo integral del niño, niña o adolescente. (Tapia, p.44).

Al respecto, es preciso señalar, que esta noción destaca dos tipos de abandono, uno de orden material y otro de orden moral. ELINOR BISIG, define al abandono material, como aquel descuido del menor en la alimentación, higiene, vestuario y medicamentación por incumplimiento de los deberes asistenciales correspondientes a los padres, tutores o guardadores , mientras que al abandono moral lo define como aquellas carencias en la educación, vigilancia o corrección del menor, suficientes para convertirlo en un ser inadaptado para la convivencia social por incumplimiento de los deberes correspondientes a los padres o a quien esté confiada su guarda.

Por su parte, *Alvarado Palacios*, señala que el abandono es: aquella situación anómala que permite que un menor de 18 años de edad, se encuentre en peligro de perder la vida, la integridad de su salud física o psicológica, porque no se le brindan las condiciones de un desarrollo bio-psicoespiritual adecuado, ya sea por intermedio de sus representantes legales, las personas que conforme a la ley son los encargados de su cuidado, en primer orden y/o por amparo supletorio; requiriéndose de que el Estado Peruano, disponga las medidas de protecciones más adecuadas, a fin de que la extensa normatividad vigente que declara y garantiza el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes, no quede en letra muerta". (Alvarado, p.3)

Esta noción de abandono va un poco más allá de solo definirla; pues, exhorta al Estado peruano de actuar subsidiariamente en favor del niño, niña y adolescente cuando los responsables de su cuidado no cumplen con tal obligación. Para ello, el Estado dispone de medidas de protección convenientes, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes.

Las causales del abandono: Los motivos para la falta de cuidado parental son múltiples, variados y complejos, así como lo son las consecuencias de dicha conducta sobre la vida de los niños y adolescentes. Sin embargo, nuestra legislación concretiza ciertas circunstancias como causales de abandono y las enumera en el artículo 248° del Código del Niño y Adolescente.

La Ley estipula taxativamente las causales para reconocer que un niño, niña o adolescente se encuentra en estado de abandono para evitar que el juez actúe de forma arbitraria. Esta característica se ve apoyada en el artículo 9 y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el cual señala la protección que otorga la ley al niño, al protegerlo sobre las injerencias arbitrarias que puedan ocurrir (Mendoza, 2013, p. 147).

El abuso infantil.

Experiencias internacionales en prevención del abuso infantil; el tema del abuso infantil empezó a ser estudiado en los países desarrollados durante la década de 1940. Debido a que muchos niños quedaron huérfanos de padre, y muchos de los niños cuyos padres regresaron de la Primera Guerra Mundial sufrieron violencia doméstica, los Estados implementaron programas sociales de protección para poner fin al abuso vivido por la población infantil (McCord, 1983).

La evidencia empírica de estos países señala que el desarrollo social y cognitivo de los niños víctimas de abuso termina siendo perjudicado (Capelleri, Eckenrode y Powers, 1993).

También existe literatura científica que sostiene que los individuos que sufrieron algún tipo de abuso y negligencia en la infancia presentan traumas psicológicos en el mediano y largo plazo. Además, son más propensos a vincularse a algún acto criminal o estar en prisión (McCord, 1983; Kitzmann, Gaylord, Hold y Kenny, 2003).

Sobre la base de los resultados encontrados, los programas de protección en estos países identificaron a las familias en riesgo, que son generalmente las que tienen bajos niveles socio-económicos, sus responsables están desempleados y sus vecinos comparten esos problemas. En esas familias suele aparecer el embarazo adolescente y el estado marital de la madre tiende a ser inestable. La literatura internacional hace referencia a dos tipos de intervenciones que han sido las más comunes en las últimas dos décadas: las visitas periódicas de enfermeras especializadas en salud física y mental (Olds y otros, 1997; Eckenrode y otros, 2000) y los programas de prevención de abuso sexual (Finkelhor, Asdigian y Dziuba-Leatherman, 1995).

América Latina empezó a implementar los programas de protección contra el maltrato infantil hacia finales de la década de los ochenta. En la mayoría de los países de esta región, estos programas han sido establecidos en dos ámbitos: la escuela y la comunidad. La escuela se enfocó en qué es abuso infantil y/o exposición a la violencia doméstica y qué se debe hacer en esos casos. Los actores involucrados en ese proceso educativo han sido tanto los

estudiantes como los profesores y autoridades de las instituciones educativas. De otro lado, los programas asistenciales implementados en las comunidades han tenido dos objetivos específicos: en primer lugar, supervisar a las instituciones civiles encargadas del cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes y, en segundo lugar, denunciar, abogar y prestar ayuda psicológica en casos de abuso infantil reportados.

Sin embargo, el análisis seguido para evaluar este tipo de intervenciones ha sido de tipo cualitativo y, por consiguiente, resulta difícil cuantificar en qué medida la aparición de los programas de protección han hecho frente al problema de abuso infantil. En todo caso, los estudios llevados a cabo concuerdan en tres aspectos. Primero, las intervenciones que han tenido mayor éxito han sido las llevadas a cabo en el ámbito escolar debido a que la información acerca de prevención y evasión del abuso infantil llega directamente a la población objetivo, que en este caso son los menores de edad. Asimismo, la colaboración de los profesores hace que la difusión de la información hacia el resto de la comunidad sea más rápida. Segundo, es necesaria la existencia de establecimientos adecuados como consultorios u oficinas de atención, a los cuales se pueda acudir de forma ambulatoria. La presencia de estos módulos de atención genera formalidad, confianza y empatía y, del mismo modo, agiliza los trámites necesarios para realizar denuncias o consultas en las posibles defensorías de niños y adolescentes. Tercero, los estudios concuerdan en que los modelos de intervención deben incluir mecanismos de protección de los menores y cuidadores de los infantes, a modo de prevenir o disminuir el riesgo de acciones reactivas por parte de los perpetradores (ver estudios de Pinheiro, 2006 y OIT, 2007).

Explotación Infantil.

Responsabilidad del estado frente al trabajo infantil

Frente a la problemática del trabajo y la explotación infantil, la actuación del Estado debe ser de un enérgico rechazo a situaciones que vulneren los derechos de nuestros niños, niñas y adolescentes, que —como todos sabemos— son titulares de derechos y obligaciones, los mismos que deben ser respetados por el Estado y la comunidad. Esta nueva visión de la infancia, conocida como la Doctrina de la Protección Integral, se desprende del texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por nuestro país el año 1990 y que —en la actualidad— es el instrumento internacional más importante sobre niñez. Antes de la Convención, los niños, niñas y adolescentes eran considerados como meros objetos de protección, a quienes se les debía asistir por razones de piedad, lo que se conocía como la Doctrina de la Situación Irregular.

Es preciso incidir en estas definiciones. Y es que, a pesar de que normativamente se ha establecido que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho, en la práctica, muchas veces las autoridades hacen caso omiso a la ley, desconociendo a los niños, niñas y adolescentes como personas capaces de ejercitar sus derechos y reclamar el cumplimiento de los mismos.

Esta situación es lo que Mary Beloff⁴⁶ denomina un fraude de etiquetas en relación con la infancia y la adolescencia, y en la que las modificaciones normativas solo implican un cambio de nombre, vacío de contenido, y no un cambio en las prácticas y políticas institucionales.

Es a partir de esta nueva visión que se debe abordar la grave problemática del trabajo y la explotación infantil. Lamentablemente, este es un problema de

larga data en nuestras sociedades, e incluso ha sido objeto de análisis de la Organización Internacional del Trabajo desde sus inicios.

Así, podemos mencionar que el Convenio N° 5 de la OIT, publicado en 1919, abordó el tema de la edad mínima de acceso al empleo en la industria.

Actualmente, existen dos instrumentos internacionales claves sobre la materia. El primero es el Convenio N° 138 de la OIT, referido a la edad mínima de acceso al empleo, en el que se fijan las edades mínimas requeridas según los tipos de trabajo. Este Convenio tiene como objetivo expreso la total abolición del trabajo de los niños.

El segundo instrumento internacional de especial relevancia es el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil. Este instrumento exige que los Estados adopten medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, entendidas como aquellas actividades que atentan gravemente contra los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Entre estas se encuentran la esclavitud, la trata de personas, la servidumbre por deudas, el trabajo forzoso u obligatorio, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, entre otros. Además, el Convenio 182 invoca a los Estados miembros a que implementen los respectivos mecanismos de vigilancia y programas de acción para erradicar estas prácticas.

Como se advierte, existe una tendencia a nivel internacional a proscribir el trabajo infantil, especialmente aquellos calificados como peligrosos, así como las denominadas peores formas de trabajo infantil.

En el ámbito nacional, el artículo 23 de la Constitución Política establece que el trabajo —en sus diversas modalidades— es objeto de atención prioritaria

del Estado. Asimismo, este artículo establece la obligación estatal de proteger especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan. De lo anterior, se advierte claramente la obligación del Estado de proteger a las personas menores de edad en el marco de las políticas públicas del sector trabajo.

Por su parte, el Código de los Niños y Adolescentes regula el régimen legal para el adolescente trabajador. Al respecto, se debe destacar lo dispuesto por el artículo 49° del Código, que señala que la protección al adolescente trabajador corresponde al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en forma coordinada y complementaria con los Sectores Trabajo, Salud y Educación, así como con los Gobiernos Regionales y Municipales. Además, de acuerdo al artículo 51° de dicho Código, la edad mínima para que los y las adolescentes accedan a un trabajo en nuestro país, de acuerdo al régimen general, es de 14 años.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo —mediante Decreto Supremo N° 003-2010-MIMDES— aprobó la lista de trabajos peligrosos que, por la exigencia de las labores, pueden interferir o comprometer la integridad, la seguridad o la moral de los y las adolescentes.

Entre estos cabe destacar a la actividad minera, construcción civil, industria de hidrocarburos, fabricación artesanal de ladrillos y adobes, aquellos realizados en centros nocturnos, prostíbulos, en la vía pública, etc.

La utilización de menores de edad en estos trabajos se encuentra prohibida, y tiene sanción administrativa y penal.

En suma, de la normativa expuesta, se aprecia que, tanto a nivel internacional y nacional, únicamente se permite el trabajo de los y las

adolescentes de acuerdo con las edades mínimas señaladas en la ley. Adicionalmente, se debe garantizar que no exista explotación económica, que su realización no importe riesgo o peligro, ni afecte su proceso educativo o sea nocivo para su salud o para su desarrollo.

el problema de la trata de niños y niñas con fines de explotación laboral

Si bien guarda relación con el problema del trabajo infantil, constituye un fenómeno autónomo. Me refiero a la trata de personas con fines de explotación laboral.

Hablar de trata de personas es hablar de esclavitud, pues este delito parte de concebir a la persona como un mero objeto de comercio —disponible al mejor postor—, desconociendo lo máspreciado que tiene un ser humano, que es su dignidad. Consiste concretamente en trasladar a una persona de su lugar de origen, recurriendo muchas veces al engaño, para que sea vilmente explotada en otro lugar.

Al respecto, el Convenio 182 de la OIT establece la trata de personas como una de las peores formas de trabajo infantil. Asimismo, la trata constituye una grave afectación a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, y un execrable delito, cuya pena puede llegar hasta los 35 años.

Debemos tomar conciencia de que la trata de personas constituye un grave problema que afecta de manera especial a los más vulnerables en la sociedad, como son los niños, niñas y adolescentes. Y es que, de acuerdo a UNICEF, actualmente casi 2,5 millones de personas en el mundo están sometidas a

trabajos forzados como resultado de la trata. De esta cifra, entre el 22% y el 50% de las víctimas de trata son niños y niñas.

Sin embargo, es preocupante constatar que existen diversos problemas en la judicialización y sanción de los casos de trata. De acuerdo al informe del Departamento de Estado Norteamericano del 2012, estos problemas se encuentran referidos principalmente a la confusión del delito de trata con figuras similares, a la falta de un adecuado sistema de registro de casos, a la falta de recursos necesarios para que la Policía Nacional investigue este delito, a la poca cantidad de casos de trata con fines de explotación laboral registrados, entre otras.

Ante esta grave situación, desde el año 2007, la Defensoría del Pueblo viene asumiendo un rol en la lucha contra la trata de personas. En el ámbito de nuestras competencias, hemos conocido 65 casos a través de quejas presentadas por ciudadanos y ciudadanas, así como por actuaciones de oficio.

Además, formamos parte del Grupo Multisectorial contra la Trata de Personas, que es la instancia nacional donde se adoptan las políticas públicas contra dicho flagelo, y participamos en los diversos grupos regionales que se han creado en todo el país. Adicionalmente, a la fecha, venimos elaborando un informe defensorial sobre el tema de trata de personas, que tiene como objetivo central evaluar las políticas públicas adoptadas por el Estado peruano en la lucha contra este flagelo.

Definición de explotación infantil

- La explotación infantil se puede definir como el trabajo que realizan los niños en el marco de un sistema de producción. En algunos casos se utiliza el término explotación infantil como sinónimo de trabajo infantil pero no es lo mismo, porque la explotación supone la violación de algún derecho del niño. La explotación infantil, sin embargo, tiene muchas formas:

- Niños y niñas son obligados a trabajar y les quitan los ingresos.
- Niños y niñas realizan trabajos peligrosos o que ponen en riesgo su salud.
- Los menores son víctimas de las mafias, sufren esclavitud, son obligados a prostituirse o reclutados de manera forzosa para combatir en la guerra.

Para identificar el trabajo infantil como explotación se deben dar una serie de criterios como los siguientes:

- Requerir dedicación exclusiva y no estar adecuadamente remunerado.
- Impedir la escolarización y el pleno desarrollo del niño o niña.
- Menoscabar la dignidad del niño o niña (esclavitud o explotación sexual).
- Provocar estrés físico y psíquico.
- Realizarse por niños y niñas a edades muy tempranas.

La explotación infantil no solo tiene la forma de trabajo infantil, sino que también se puede hablar de otros tipos de explotación como el matrimonio forzoso. La mayor parte de las víctimas de matrimonios forzosos son niñas y este tipo de matrimonio ha sido calificado por la OIT como un tipo de esclavitud moderna.

En algunos países, aunque se han regulado sanciones para evitar el matrimonio forzoso, es difícil controlar una costumbre arraigada durante siglos, por lo que la labor de sensibilización e información en escuelas es fundamental.

Causas de la explotación infantil, La explotación infantil, tal y como hemos visto, es una realidad para millones de niños y niñas en el mundo y se debe a diversas causas como:

- La pobreza en los hogares. Muchos de los niños y niñas que son víctimas de la explotación infantil provienen de familias muy pobres que necesitan más sueldos para subsistir.
- La cultura. En algunas zonas rurales de África se considera que, a partir de los 10 años, los niños deben tener comportamientos de adulto y, por lo tanto, casarse y trabajar.
- El género. En algunos países del mundo las niñas son consideradas inferiores y se las obliga a realizar tareas domésticas o a trabajar fuera de casa, y, a la vez, se impide que acudan a la escuela.

Consecuencias de la explotación infantil. - La explotación infantil tiene, además, importantes consecuencias en muchos ámbitos como los siguientes:

La perpetuación de la pobreza. La pobreza no solo es una causa de la explotación infantil, sino que también es una consecuencia, porque los niños y niñas al tener que trabajar, abandonan la escuela y no se forman para acceder a trabajos mejores.

La salud de niños y niñas. Los menores que son explotados no se han desarrollado del todo desde un punto de vista físico y psicológico y el trabajo que realizan puede afectar de forma negativa a su salud, por ejemplo, los niños y niñas que trabajan en minas en condiciones insalubres, pueden sufrir problemas respiratorios.

Los efectos psicológicos. Un niño o niña que trabajan desde los 10 años o antes, se ve obligados a madurar de forma prematura, sin poder jugar y

desarrollar las habilidades características de la infancia. Esto supone que los niños y niñas afectados, en el largo plazo, puedan tener una autoestima baja, problemas para adaptarse a la sociedad, etc.

Planteamientos para erradicar la explotación infantil, Las medidas que se pueden tomar contra la explotación infantil dependen de un esfuerzo común tanto de gobiernos como de ciudadanos para lograr terminar con el problema. Algunas de las acciones que se pueden realizar son:

- La firma de acuerdos internacionales que regulen la prohibición del trabajo infantil y otras formas de explotación como el matrimonio forzoso de niños y niñas.
- Establecimiento por la normativa de una edad mínima para trabajar.
- Favorecer el acceso a la educación gratuita y de calidad para todos los niños y niñas.
- Realizar acciones de sensibilización tanto en escuelas para niños y niñas, como en talleres para adultos y profesorado.

Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en concreto el número 8 habla del trabajo decente como meta. Para alcanzar esa meta es necesario que se luche contra el trabajo infantil para lograr erradicarlo y que los niños y niñas puedan continuar acudiendo a la escuela y formándose para salir de la pobreza en la que viven y tener un futuro mejor.

Peores Formas Del Trabajo Infantil, OIT (2009) Los menores de edad varones, mujeres y adolescentes que laboran por lo general suelen tener cualidades de vida muy similares enfrentando inconvenientes comunes.

Las labores desempeñadas por menores de edad cambian de acorde a sus características:

Algunos suelen ser exigentes y difíciles, y otros son incluso reprensibles y también riesgosos.

La labor de infantes no siempre se debe clasificar como trabajo infantil. La colaboración de niños, niñas o adolescentes dentro de una labor en la cual no se vea afectada la salud, su desarrollo personal, y en la que entorpece con su instrucción se le considera generalmente como señal positiva. Esto da lugar a actividades para ayudar a sus progenitores

a) Explotación sexual comercial, La OIT (2009) Discutir acerca de explotación sexual comercial es describir un escenario es adueñarse de forma violenta de la vida de los menores varones, mujeres y adolescentes, que muchas veces altera su normal desarrollo por el mal uso de su cuerpo y muchas veces abusando de la situación de desamparo. Remotamente de ser una expectativa de vida, se vuelve un callejón sin salida que muchos varones y mujeres sean arrastrados y lamentablemente vinculados por proxenetas, clientes-explotadores, que aprovechan la fragilidad, por un trauma de violencia en sus familias originada en su infancia, por el abuso sexual y la insatisfacción de las necesidades más básicas.

b) Trabajo infantil en minas y canteras, OIT (2009) Refiere que en Latino América un promedio de nueve millones de seres humanos está en manos de la actividad minera artesanal y en su gran parte son mujeres y muy lamentable menores de edad también. Se tiene que sacar a los infantes de esta actividad, se está haciendo el esfuerzo para cambiar a la minería artesanal por un auténtico

desarrollo y una fuente de bienestar. La exposición a este tipo de labores afecta a los infantes debido a la hidratación y vulnerabilidad psicológica.

c) Trabajo infantil en la agricultura, Según la OIT (2009), de cada diez menores nueve que laboran en campos lo desarrollan en agricultura, actividad que reúne un 70% de los infantes que laboran. En agricultura en la que subsisten menores tanto varones como mujeres que laboran durante muchas horas, en la que también se exponen a las inclemencias del clima, desempeñando labores pesadas, maniobrando utensilios cortantes como filosas, manipulan maquinas sin tener la preparación adecuada y mucho menos la protección necesaria, arriesgándose y exponiéndose a envenenamiento por la preparación de pesticidas, sin la adecuada protección.

Las extensas horas de trabajo impiden acudir y así poder llevar a cabo su desarrollo escolar ya que esto afecta arduamente su productividad escolar.

Es fundamental entender que muchas veces la labor que desempeñan menores varones como mujeres, adolescentes en el campo de la agricultura son demasiado peligrosas, y se debe clasificar como deplorables o peores formas de trabajo infantil.

d) Trabajo infantil Domestico, Según la OIT (2009), Un promedio de diez millones de menores varones como mujeres y adolescentes en todo el universo, la gran mayoría con insuficiente 10 años de edad inclusive menos muchas veces, laboran (escondidos u ocultos) en viviendas de sus patrones sin que sus actividades puedan ser controladas en la gran mayoría de casos.

e) Trabajo infantil en la basura, Según la OIT (2009), La labor en basurales es una actividad muy extensa, habitualmente ejecutada por familias

en situación de pobreza extrema, en la cual muchas veces los adultos no cuentan con una faena fija, es por ello que incorporan a menores varones y mujeres y adolescentes en este tipo de acción.

f) Trabajo Infantil en el sector informal, Según OIT (2009), Denomina así sector informal a una parte de la economía que envuelve actividades productoras de ingresos llevadas a cabo por una mayoría de pobre urbano.

Consecuencias del Trabajo Infantil, Torres, Nino, Reyes (2015) Se puede evidenciar sobre consecuencias de la labor de infantes en la parte de la salud de menores trabajadores es limitada. Consta poco relativo al estudio de este tipo de control, quienes miden lo asociado de actividad laboral y accidente o la enfermedad. Es así que, la base de información para evaluar el impacto de trabajo en menores tanto varones como mujeres y adolescentes es muy escasa. Los cotejos de las tasas de enfermedad, crecimiento del trabajo en menores varones como mujeres y adolescentes en zonas rurales dan como resultados mixtos. P.31.

Rosati y Straub (2007) para Guatemala, sostienen que la edad en la que un menor empieza a laborar es muy importante ya que esta provoca un efecto irreparable en la salud al llegar este a su etapa adulta.

Precisa Torres, Nino, Reyes (2015) Que especificando la vulnerabilidad de los menores varones como mujeres y adolescentes ocurre no solo por un tema social, sino que también tiene que ver con lo biológico, anatómico y fisiológico, esto por el crecimiento y desarrollo que experimentan.

La mendicidad,

Antes de entrar en el tema propio de la mendicidad, presento los siguientes conceptos para ubicarnos en su contexto real.

- A) La Mendicidad, en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de (Cabanellas, 1979, pp.382-383), está definida como:

Estado, condición y vida del Mendigo; del que vive de la limosna. Desde el enfoque social: En cualquiera de su enfoque, la mendicidad constituye un mal social. Revela el desequilibrio entre las clases sociales, cuando algunos de los individuos carecen de medios o instituciones para remediar sus desgracias. Para el Gobierno de un pueblo constituye permanente acusación de que no sabe promover el trabajo o los establecimientos para socorro o asistencia para menesterosos. La mendicidad humilla al que pide la limosna.

El mendigo está definido como: En la expresión del pauperismo o de la vagancia profesional, el dedicado habitualmente a la mendicidad.

- B) La Ley 281902, de fecha 16-03-04, prescribe que la mendicidad debe entenderse como:

... la práctica que consiste en obtener dinero y recursos materiales a través de la caridad pública. En el caso de los niños, niñas y adolescentes esta práctica causa daños irreparables en su identidad e integridad, afecta sus derechos fundamentales y los coloca en situación de vulnerabilidad y riesgo.

- C) El Reglamento de la ley N.º 28190, Ley que protege a los menores de edad de la mendicidad, dado el 16-03-04, aprobado mediante D.S. N.º 001-05-MIMDES, define en el 2º el concepto de mendicidad de los niños, niñas o adolescentes como:

Aquella actividad permanente o eventual de solicitar dinero o recursos materiales, para su subsistencia u otros fines, en su beneficio, el de sus familiares o de terceros a través de la caridad pública, bien sea motivado por su situación de necesidad o de abandono o porque es ocasionado, inducido o utilizado para ello por sus padres, tutores, curadores o terceros responsables de su cuidado y protección, sin obligación de brindar contraprestación alguna.

Definiciones de mendicidad. - Si bien estas definiciones, nos ilustran sobre cómo es que debemos entender a la mendicidad, también lo es que nos permite visualizar la existencia de una triste y cruda realidad cotidiana por la exclusión social a la que se encuentra sujeta una parte de la infancia, no solo nacional, sino también mundial. Es de observar que su origen es consecuencia de políticas sociales injustas y discriminatorias e indolencia de un sector de la clase política, así como de otros grupos del sector industrial privado, que no contribuyen en forma efectiva para lograr su erradicación.

La historia y literatura universal de siglos pasados, nos enseña que la mendicidad ha estado presente en diferentes estadios de la humanidad. Nuestro país no ha sido ni es ajeno a esa realidad, pues, a través de los años, vemos por nuestras calles, restaurantes, iglesias, puerta de los cines y ahora en el transporte público, ya no con asombro y con voluntad de ayuda o colaboración, sino con normalidad, naturalidad e indiferencia de la ciudadanía y de las propias autoridades, la presencia de muchos niños, niñas y adolescentes dedicados a esta cruel actividad a través de la venta de golosinas y otros objetos, cantando, haciendo malabares a diferentes horas del día o de la noche, bajo el pretexto de que están laborando, y lo que realmente están practicando es la mendicidad; algunos para apoyar a sus familias como si fueran unidades de producción y

otros manejados por mafias, familiares o terceros que les exigen, con intimidación, a realizar dicha actividad, transgrediendo sus derechos fundamentales.

Coexiste, en el medio, otro grupo de personas inescrupulosas que, con el objeto, también, de obtener una dadiva o limosna de los transeúntes, a través de la compasión y miseria humana, manipulando emocionalmente a los transeúntes, exponen a sus niños, niñas y/ o adolescentes con múltiples enfermedades, para que en su estado de incapacidad, sin importarles el agravamiento del estado de su salud, esto, sin considerar la hora o estado climático en que los exhiben, con el móvil de obtener dinero para sobrevivir en unos casos y en otros solo para lucrar a costa de ellos.

También existe otra partida de pillos dedicados (dentro de las mafias o no) a embarazar a las niñas y adolescentes para enviarlas a las calles y, en su estado de gestación y/ o con sus bebes en brazos, dándoles de lactar o no, contando su desgracia, den lastima, compasión y conseguir, a través de la misericordia ajena, limosnas bajo la apariencia de estado de necesidad, presentándolas con bolsas de caramelos, frunas, etc., para argumentar al colectivo civil o ante alguna intervención de las autoridades, que están trabajando. Un número significativo corresponde a niñas o adolescentes del cordón marginal de las ciudades y otras son traídas de zonas Andinas o de Selva bajo engaños de estudio o trabajo.

La exclusión social y desprotección en la que se encuentra sometido este grupo de temprana edad, no permite que desarrollen sus capacidades en el campo estudiantil, cultural y social. ¿Dónde están las autoridades del Ministerio Público, Policía Nacional, Gobiernos Regionales y Locales, y del Ministerio de

Salud para salvaguardar la integridad y salud de estos niños, niñas y adolescentes que, ¿conforme a nuestra Constitución, leyes y Convenios Internacionales están obligados a actuar para acogerlos y protegerlos?? Entre otros efectos, obviamente negativos, que acarrea la mendicidad están los que lesionan la dignidad de la persona, dañan la integridad e identidad de los niños, niñas y adolescentes. Es de prestar atención que la edad de la mayoría de los que conforma este grupo etario, utilizados para la mendicidad, fluctúa desde recién nacidos hasta los 17 años de edad. Por eso, cabe preguntarnos, en qué lugar de las políticas públicas se ubica el tan predicado y también discutido interés superior del niño o favor minoris cuando nuestro país no da cumplimiento pleno al principio 2º de la Declaración de los Derechos de los Niños y Adolescentes (aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1959) que a la letra dice:

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

Y de igual manera, tampoco al artículo 3º inciso 1º de la Convención sobre los Derechos del Niño (entró en vigor en nuestro país el 04 de octubre de 1990) que establece:

En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades

administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Si bien es cierto que el Estado a través del Ministerio de la Mujer, denominado primero PROMUDEH, después MIMDES hoy MIMP, ha desarrollado un sin número de programas pensando en el interés superior del niño y en sus familias, mediante los cuales busca arrancarlos de la mendicidad, estos no son exitosos por múltiples factores, por citar: ineficacia en el cumplimiento de las normas, infraestructura, presupuesto, desorden directivo e informativo, etc. Es de advertir, de las noticias propaladas día a día por los diferentes medios noticiosos, que no se logra acabar con este flagelo social. Se colige de esta situación, que los programas no cuentan una logística acorde a la magnitud del problema.

El Congreso de la República, ante la inseguridad social generada por la mendicidad, dicta la Ley N.º 28190, Ley que protege a los Menores de Edad de la Mendicidad, (publicada en el diario oficial El Peruano el 18-03-2004) y su Reglamento, sancionado por D.S. 001-2005-MIMDES, publicado en el diario oficial El Peruano el 19-01-2005 (ver anexo 2) con el fin de corregir tan magna dificultad social que aqueja a la niñez y familias de nuestro país. Estos dispositivos legales, por sí solos, no han logrado remediar dicha realidad, al no contar, reitero, con un presupuesto y logística acorde a la dimensión del problema.

Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley N° 28190, es de expresar que contiene algunas imperfecciones de redacción que no permiten una mejor comprensión y aplicación de la norma, por citar:

Artículo 2º, el texto de la sumilla, que es parte integrante del artículo, dice: ámbito de aplicación, la cual, no guarda correspondencia con su contenido. La palabra ámbito, en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas está definida como:

Término amplísimo para referirse a situaciones o lugares, por expresar tanto el contorno o perímetro de un espacio como lo comprendido dentro de determinados límites. Cabe aplicarlo desde un minifundio a todo un continente. El vocablo aplicación, conforme al Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española tiene como significado: *acción de aplicar, de poner algo en contacto o adaptar; asiduidad, diligencia esfuerzo*.

En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas en su primera definición tiene como significado:

Acción y efecto de aplicar o aplicarse También como: Aplicación de las Leyes. Efectiva vigencia de las mismas por espontaneo cumplimiento o por imposición de las autoridades administrativas o judiciales. En el pragmatismo jurídico, preceptos genéricos para que rijan en realidad las leyes y otras disposiciones generales; como reglamentos, ordenanzas, decretos, órdenes y bandos.

El texto del citado artículo empieza mencionando: Entiéndase por mendicidad la práctica que consiste en obtener dinero y recursos materiales a través de la caridad pública. En el caso de los niños y adolescentes esta práctica causa daños irreparables en su identidad e integridad, afecta sus derechos fundamentales y los coloca en situación de vulnerabilidad y riesgo. Si bien el vocablo entiéndase no está registrado en el Diccionario de la Real Academia Español, su forma con una escritura más cercana es entender cuyo significado

está referido: a tener idea clara de las cosas y conforme al Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española tiene como significado: comprender, percibir el sentido, tener una idea clara (de) su inserción al inicio del texto del artículo revela, claramente, que está precisando conceptualmente la definición de mendicidad, más no está determinado el ámbito de su aplicación (competencia), generando confusión al momento de actuarla; pero, aun cuando no la fija, sabemos que la ley es de observancia obligatoria a nivel nacional, salvo que indique lo contrario, se modifique o se derogue.

De estas definiciones se desprende que la inclusión como título del sumillo ámbito de aplicación no es la más adecuada en la medida que no guarda correspondencia con el texto del artículo, motivo por el cual debe ser modificada por la del Concepto de Mendicidad, o caso contrario modificar el texto del artículo indicando el ámbito de su aplicación. Artículo 3°, segundo párrafo e incisos siguientes, prescribe que, para el logro de los objetivos de la presente Ley, además de las acciones preventivas, adoptará las siguientes medidas:

- a) *Retiro de la calle y resguardo provisional de los niños y adolescentes que practiquen la mendicidad.*
- b) *Adopción de medidas necesarias para que el Juez Competente proceda a la notificación de los padres de aquellos que hayan sido ubicados practicando la mendicidad, a fin de que adopten medidas para evitar esta práctica, así como el seguimiento de estas recomendaciones.*
- c) *Resguardo de los niños y adolescentes cuyos padres no adopten medidas para evitar que practiquen la mendicidad, previa autorización del Juez del Niño y del Adolescente⁸, así como el inicio de las acciones legales necesarias contra dichos padres.*

- d) Realización de exámenes a cargo de profesionales de la salud, a fin de prevenir la existencia de daño físico o moral derivado de la práctica de la mendicidad, así como la adopción del tratamiento correspondiente.*
- e) Desarrollar programas de apoyo y reinserción familiar y escolar para niñas, niños y adolescentes que practiquen la mendicidad.*

La redacción del primer párrafo del artículo 3° señala que: Para erradicar la práctica de la mendicidad por parte de niños y adolescentes, es responsabilidad del MIMDES (hoy MIMP) adoptar medidas inmediatas y ejecutar programas de prevención, y de ser el caso coordinará con el Ministerio Público, la Policía Nacional y el Poder Judicial , para posteriormente regular, en el segundo párrafo del artículo 4 que los Comités desarrollaran las labores de prevención previstas en la presente Ley y; de esta redacción no queda , claro si las palabras ejecutar y desarrollar se utilizan como sinónimos, porque si así fuere se estarían duplicando funciones generando dificultades al momento de su aplicación.

El procedimiento para la declaración de abandono del niño, niña y adolescente, en el Perú se ha regulado un modelo mixto para declarar a un niño en estado de abandono. La primera etapa es la investigación tutelar a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y, la segunda; la declaración de estado de abandono a cargo del Poder Judicial.

No obstante, este modelo mixto para declarar a un niño en estado de abandono, sólo se cumple en Lima; ya que, en el resto del país, tanto la investigación tutelar como la declaración de estado de abandono sigue estando a cargo del Poder Judicial, a pesar, de la entrada en vigencia de la Ley N° 28330 que modifica diversos artículos del Código del niño y adolescente, específicamente sobre la des judicialización de la investigación tutelar.

El Procedimiento de Investigación Tutelar a cargo del MIMP. - El artículo 2° del Decreto Supremo N° 011-2005-MIMDES, Reglamento de los capítulos IX y X del título II del Libro Cuarto del Código de los Niños y Adolescentes, modificados por Ley N.º 28330, define a esta etapa como:

El conjunto de actos y diligencias tramitados administrativamente, que están destinados a verificar la situación de Estado de Abandono en que se encuentra un niño o adolescente, según las causales establecidas en el artículo 248 del Código, a efecto de dictarse las medidas de protección pertinentes.

En consecuencia, el MIMP asume la investigación tutelar, pudiendo delegar esta atribución a instituciones públicas o privadas, cada vez que sea comunicado de la existencia de una posible causal de abandono prescritas en el artículo 248° del CNA.

a) Inicio de la Investigación Tutelar. - El artículo 6° del Decreto Supremo N° 011-2005-MIMDES, Reglamento de los capítulos IX y X del título II del Libro Cuarto del Código de los Niños y Adolescentes, modificados por Ley N° 28330, señala que el INABIF inicia el Procedimiento de Investigación Tutelar mediante Resolución, a mérito de la denuncia de parte o informe policial sobre el presunto estado de abandono de un niño o adolescente.

Dicha Resolución, será expedida dentro del día hábil siguiente de recibida la denuncia o informe y será notificada al Ministerio Público. Por otro lado, si el INABIF determina que no hay mérito para abrir Investigación Tutelar, ésta emitirá una Resolución debidamente sustentada y se canalizará el apoyo o asesoría más conveniente a través de las redes de apoyo.

b) Diligencias e informes.- El INABIF tiene encomendada las siguientes diligencias, las cuales están prescritas en el Art. 246° del CNA y su respectivo reglamento, esto es, recibir la declaración del niño o adolescente; ordenar un

examen psicosomático al menor, para determinar su edad y su estado de salud físico, mental y sexual con intervención del Médico Legista; disponer una pericia pelmatoscópica cuando no se haya identificado al menor y si se logra su identificación se recabará su partida de nacimiento; disponer de un informe multidisciplinario para establecer las circunstancias en que se produce la causal de abandono; además deberá recabar un informe de la Policía respecto a la existencia de alguna denuncia sobre desaparición del menor; además podrá realizar las demás investigaciones que tiendan a acreditar en el proceso la causal de abandono.

Asimismo, si se ha identificado a los padres, familiares u otros responsables del menor investigado, se les citará mediante notificación policial o por edictos y radiodifusión local o nacional y de no comparecer al proceso, se remitirá todo el expediente al Juzgado de Familia, para la declaración de abandono.

c) Conclusión del procedimiento administrativo de investigación tutelar. Una vez que se han finalizado las diligencias e informes, el INABIF emitirá un Informe Final con las conclusiones de la Investigación Tutelar, en un plazo que no excederá de tres días hábiles, y remitir el expediente al juez competente, en un plazo no mayor a un día hábil. (Ayvar C. K., p.124).

El procedimiento para la declaración de estado de abandono a cargo del Poder Judicial, El artículo 249° del CNA, prevé que, recibido el Informe remitido por el INABIF, dentro del plazo de cinco días procederá a evaluar si cumple con todos los requisitos previstos por la Ley, y concluido el plazo si la evaluación favorable se remitirá al Fiscal a efectos de que emita dictamen dentro del plazo de cinco días y con el Dictamen fiscal procederá a resolver respecto a la declaración de estado de abandono dentro de los quince días .

La mendicidad “y el principio del interés superior del menor. Como flagelo social la mendicidad ha existido desde el inicio de las sociedades, ya que está unida a la pobreza y a la desigualdad social y económica. El Diccionario de la Lengua Española contempla dos acepciones a la palabra, por un lado, la acción de mendigar y por el otro, el Estado o situación de mendigo; (Real Academia Española, 2014) Cristina Montalvo, Alberto D’Andreis y Hugo Hernández que la mendicidad es la acción de solicitar en las calles comida, ropa, medicamentos y esencialmente dinero, lo que se conoce como limosna; (2017, pág. 2) otros autores como Demetrio Casado (1993) expresa que la mendicidad guarda una íntima relación con la pobreza de un territorio, ya que los pobres recurren a ella para autogestionarse en los momentos donde los mecanismos de integración social de solidaridad compuestos por la familia y los amigos, así como el mercado nacional o local, los esfuerzos privados de intervención social y la política pública de carácter social han fallado, dejando a la persona sin medios u otras formas para la subsistencia. Miguel Fabre, en su tesis doctoral, puntualiza que la mendicidad, específicamente la infantil, se inicia en la vía de la inadaptación y la marginalidad. Desde sus primeros años aprenden a mendigar observando que sus familiares la ejercen cotidianamente. Esto configura su adiestramiento que los condiciona para entender esta práctica como una tarea normal y una forma más de ganarse la vida. Todo este entorno alienta la ignominia que afecta a niños, niñas y adolescentes que a los que se les somete a pedir y desde muy temprano se les expone a ultrajes y vejámenes.

Según Esteban Martínez (2000) la mendicidad de una forma sencilla y entendible como la “situación social de individuos que no poseen trabajo ni

ingresos de ninguna clase y viven de la limosna como medio para solucionar sus necesidades más inmediatas” (2000, pág. 43) concepto que claramente solo hace referencia a la mendicidad se realiza en nombre propio y como forma de suplir las necesidades individuales o familiares, excluyendo así la mendicidad forzada o en nombre de otros. Teniendo como sustrato las definiciones atrás transcritas, afirmamos que la mendicidad no solo es una actividad que realizan quienes carecen de ingresos para subsistir en condiciones dignas, de manera que para mal vivir recurren a la caridad de otras personas, sino, también, un flagelo social que germina en medio de la pobreza, la falta de oportunidades y la ausencia de políticas sociales que logren, si no su erradicación, por lo menos su disminución. De esto se aprovecha la delincuencia, que se empeña en perpetuarla, pues son muchos los menores a los que se les fuerza para que pidan con la finalidad de favorecer a otros. Tal constreñimiento atenta contra la dignidad de los infantes y adolescentes y constituye otra modalidad de trata de personas”.

Protección “legal de niños, niñas y adolescentes frente a la mendicidad”, el Estado peruano “es signatario de la Convención sobre los Derechos del Niño, que constituye el marco internacional para la protección de los derechos humanos de los niños y las niñas en los distintos ámbitos de la vida civil, política, económica, social y cultural. Así, en virtud del artículo 34, el Estado peruano se encuentra obligado internacionalmente a proteger al niño y la niña contra todas las formas de explotación y abuso sexuales.

Por su parte, el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refuerza la obligación de respetar, garantizar y proteger los derechos

humanos en el caso de los niños y las niñas. En este sentido, consagra el derecho del niño y la niña a las medidas de protección que por su condición de menor requiere por parte de su familia, la sociedad y el Estado.

En el derecho interno, la Constitución Política del Perú, en su artículo 4, reconoce a la infancia y la adolescencia como sujetos de protección constitucional. Así, en el caso particular del niño, la niña y el/la adolescente, sus derechos y libertades fundamentales se encuentran reforzados por el deber de protección especial por parte de la comunidad y el Estado.

Artículo 4. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. Respecto del deber de protección especial del niño, la niña y el/la adolescente, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la sentencia recaída en el Expediente 02079-2009-PHCrrC, que este deber de protección especial tiene como premisa la necesidad de defender los derechos de quien no puede ejercerlos a plenitud por sí mismo y de quien, por la etapa de desarrollo en que se encuentra, no puede oponer resistencia o responder ante un agravio de sus derechos.

En el derecho interno, el Código de los Niños y Adolescentes reconoce el derecho del niño, la niña y el/la adolescente a la integridad personal, así como al libre desarrollo y bienestar, no pudiendo ser sometidos/as a tortura, trato cruel o degradante; haciendo especial énfasis en las múltiples formas de explotación, tales como el trabajo forzado, la explotación económica, el reclutamiento forzado, la prostitución, la trata y el tráfico de niños, niñas y adolescentes.

En particular, la mendicidad ha sido abordada en el artículo 40 del Código de los Niños y Adolescentes como uno de los problemas más frecuentes en

niños, niñas y adolescentes en situación de calle. En este contexto, señala que tienen derecho a participar en programas de atención integral dirigidos a erradicar la mendicidad y asegurar su proceso educativo y desarrollo físico y psicológico.

Asimismo, el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes establece el principio de interés superior del niño y la niña en estos términos.

En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los gobiernos regionales, gobiernos locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el principio del interés superior del niño y del adolescente y el respeto a sus derechos.

Esto quiere decir que el Estado, así como la sociedad en su conjunto, han de ajustarse rigurosamente a la protección de los niños, las niñas y los/as adolescentes y a la promoción y preservación de sus derechos fundamentales en todos los casos y con especial deferencia en virtud de su interés superior.

De otro lado, el Código Penal, en su artículo 153, sanciona penalmente el delito de trata de personas con una pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años. La pena se incrementa entre los 12 y 20 años cuando la víctima es mayor de catorce años y menor de dieciocho años y se agrava hasta los 25 años cuando la víctima es menor de catorce años. De acuerdo con el numeral 2 del artículo 153, los fines de explotación de la trata de personas comprenden a la mendicidad, entre otros, la venta de niños, niñas o adolescentes, la prostitución y cualquier forma de explotación sexual, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, servidumbre,

extracción o tráfico de órganos o tejidos somáticos o sus componentes humanos, así como cualquier otra forma análoga de explotación. De conformidad con el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017- 2021, aprobado por Decreto Supremo 017-2017-IN, la relación de la mendicidad con la trata de personas se produce cuando un sujeto o grupo de sujetos obliga a otra persona a realizar la acción.

A nivel de planes, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia es el instrumento de política pública del Estado peruano que identifica a la mendicidad como uno de los problemas que afectan especialmente a la niñez y adolescencia de 0 a 17 años.

Dicho plan comprende un amplio catálogo de medidas con potencial transformador orientadas al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes en Perú. Frente a la naturaleza especialmente abyecta de los delitos de trata en agravio de esta población, se establece como cuarto objetivo estratégico garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad. En este marco, el decimoséptimo resultado esperado al 2021 propone que niñas, niños y adolescentes estén protegidos integralmente ante situaciones de trata, entre ellas, la mendicidad.

Ante este panorama, la Comisión de Mujer y Familia estima que las normas señaladas son, sin embargo, insuficientes en un país que registra índices preocupantes de niños, niñas y adolescentes en situación de mendicidad.

Situación de la mendicidad de niños, niñas y adolescentes en Perú, para empezar, las personas en situación de mendicidad son un rasgo evidente de las áreas urbanas. En nuestro país, es bastante común ver en los principales espacios públicos a personas de todas las edades pidiendo limosna a los y las

transeúntes. Por lo general, las reacciones de los y las transeúntes van desde tener compasión, mostrar indiferencia hasta ejercer actos de violencia.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, aprobado por Decreto Supremo 001-2016-IN, la mendicidad es la práctica permanente o eventual que consiste en solicitar de alguien una dádiva o limosna.

La mendicidad no genera transacción económica, prestación de servicios ni relación laboral alguna. En el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021, la mendicidad es definida como la práctica consistente en obtener dinero y recursos materiales a través de la caridad pública, muchas veces a través de la humillación, persistencia o generación de lástima.

En la doctrina, también hay aportes para la definición de este problema, que tiene como una de sus principales víctimas a niños, niñas y adolescentes. Así pues, la mendicidad de niños, niñas y adolescentes se configura por la situación de necesidad, desprotección y caridad pública, así como, por la explotación a la que se encuentran sometidos/as por sus familiares o terceros que los alquilan. No se considera como actividad productiva cualquiera sea su condición

Al respecto, la Organización Internacional para las Migraciones ha señalado que la mendicidad es una de las modalidades de la trata de personas que se vienen extendiendo, principalmente, por los efectos de la pobreza. Consiste en la utilización de niños y niñas para mendigar o pedir limosnas bajo la dirección de personas adultas que se lucran con esta actividad; estos menores de edad, víctimas de la manipulación familiar, son el grupo sobre el que se sustenta la mendicidad organizada. Muchas veces hay madres involucradas en

este delito; ellas alquilan a sus hijos de meses de edad a personas que los usan para esta actividad.

La información disponible muestra que, en el año 2016, el ex Programa Nacional Yachay atendió a 391 niños, niñas y adolescentes en situación de mendicidad.

La Comisión de Mujer y Familia también toma nota de la información disponible en el Boletín Estadístico del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sobre la mendicidad en el sentido de que, si bien la mendicidad en niños, niñas y adolescentes es un problema de relevancia incuestionable en el país, prácticamente se carece de información oficial sobre esta cuestión.

Con referencia a la mendicidad infantil y adolescente, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables indica -en su opinión técnica- que en la experiencia del actual Servicio Educadores de Calle, así como del ex Programa Nacional Yachay, se encuentra que uno de los principales motivos para que, con gran frecuencia, niños, niñas y adolescentes sean utilizados/as es que es económicamente provechoso para quienes les utilizan, ya que generan mayor predisposición en las personas para otorgarles dádivas que, lejos de beneficiarles, los mantienen en la misma situación.

Más concretamente, Capital Humano Social y Alternativo identifica a los niños y las niñas entre los 0 y 6 años como la población en mayor situación de vulnerabilidad frente a este tipo de explotación. El documento La trata de personas en el Perú advierte que la mendicidad se da en tres direcciones: por un lado, la propia comercialización del niño y la niña por parte de los padres que se convierten en mendigos/as, utilizando a su hijo/a como instrumento para acceder a la compasión social. En segundo lugar, el alquiler de niños y niñas por

parte de los padres a personas que les utilizan para el mismo fin, y, en tercer lugar, las desapariciones de menores de edad, que se ha ido incrementando, hace presumir un similar destino.

Cabe precisar que, en muchos de los casos, los niños, las niñas y los/as adolescentes en situación de mendicidad incurren en esta práctica con la convicción de contribuir al sostenimiento de sus familias.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo sostiene -en su opinión técnica- que, si bien el Estado ha ido implementando, en los últimos años, diversas acciones con el objeto de reducir el trabajo infantil y, con ello, otras formas de explotación, como es la mendicidad, aún existe una agenda pendiente que debe ser atendida, con la finalidad de mitigar el riesgo de que miles de niños, niñas y adolescentes estén expuestos/as a esta forma de explotación, sobre todo, en un contexto mundial y nacional sin precedentes a causa de la pandemia ocasionada por el coronavirus.

El abordaje de la mendicidad en niños, niñas y adolescentes adquiere especial relevancia de cara a la crisis por el coronavirus. Esto se explica porque la crisis económica desencadenada ha exacerbado las desigualdades socioeconómicas y deteriorado aún más el estado de los grupos en situación de vulnerabilidad. A causa de ello, muchas familias enfrentan el desempleo, la informalidad, la precariedad, la pobreza y la inseguridad alimentaria, así como la propia enfermedad; estado que incrementa exponencialmente el riesgo de que niños, niñas y adolescentes se encuentren inmersos/as en una situación de trabajo o mendicidad infantil u otras situaciones en donde sus derechos sean vulnerados.

En el contexto actual, la Defensoría del Pueblo determina -en su opinión técnica- los factores que aumentan la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes frente a la mendicidad: i) el contexto pandemia y la pobreza; ii) la violencia; iii) la falta de acceso a educación; y iv) la migración.

Frente a esta realidad, se hace necesaria la implementación de medidas orientadas a poner fin a todas las formas de explotación contra los niños, las niñas y los/as adolescentes, en particular, a la mendicidad, que les expone a un mayor riesgo de sufrir actos de violencia y a otras graves violaciones de sus derechos y libertades fundamentales; concretizando, además, el principio de interés superior del niño y la niña, emanado de la Constitución Política, el Código de los Niños y Adolescentes, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia y la normatividad internacional sobre los derechos del niño y la niña.

En atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, la Comisión de Mujer y Familia, profundamente preocupada por la prevalencia de la mendicidad en la infancia y la adolescencia del país y por sus terribles consecuencias en el desarrollo de esta población, pone de manifiesto la importancia de declarar el Día Nacional contra la Mendicidad de Niños, Niñas y Adolescentes, con el objeto de visibilizar el estado de vulnerabilidad en que se encuentran niños, niñas y adolescentes en situación de mendicidad, además de las causas y los efectos sobre sus derechos y libertades fundamentales; llamando a la acción a la ciudadanía para erradicar esta problemática ampliamente extendida en el Perú.

En este orden de ideas, se estima apropiado declarar el día 4 de septiembre de cada año como el Día Nacional contra la Mendicidad de Niños, Niñas y Adolescentes en conmemoración a la fecha en que el Estado peruano ratificó la

Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Comisión recuerda que, en el año 1989, la comunidad internacional, a través de la Asamblea General de Naciones Unidas, contrajo un compromiso trascendental por la niñez y la adolescencia al aprobar la Convención sobre los Derechos del Niño. Este tratado, que fuera ratificado por el Perú el 4 de septiembre de 1990, se ha convertido en el tratado de derechos humanos más ratificado de la historia, que ha contribuido enormemente a transformar la vida de niños, niñas y adolescentes de todo el mundo .

Marco Legal Del Trabajo Infantil

Constitución Política del Perú

La obligación estatal de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se encuentra establecida expresamente en el artículo 4º de la Constitución Política del Perú, que señala que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño y al adolescente en situación de abandono”. Dicha norma se condice con el artículo 44º de la misma que establece como uno de los deberes primordiales del Estado, el “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, en este caso específico, los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El referido artículo 4º, tal como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional, tiene su fundamento en el principio del Interés Superior del niño, que se encuentra consagrado en el artículo IX del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, el principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño y el inciso 1 del artículo 3º de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Asimismo, este artículo recoge expresamente el principio de protección especial del niño, que se encuentra reconocido en diversas normas internacionales.

En tal sentido, se puede afirmar que el artículo 4° de la Constitución Política consagra dos principios esenciales en materia de niñez y adolescencia —Interés Superior del Niño y protección especial del niño—, los cuales interactúan imponiendo al Estado la obligación de adoptar todas las acciones y medidas necesarias para garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, es importante precisar que la protección especial señalada en el artículo 4° de la Constitución Política no es solo para el niño y el adolescente en estado de abandono, sino que se extiende a la niñez y adolescencia en general, protección que además no solo ha sido impuesta al Estado, sino también a la familia, la comunidad y a la sociedad, tal como lo han sostenido el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, el Tribunal Constitucional, ha precisado que esta protección constituye una obligación primordial y permanente del Estado.

Como se puede apreciar, en el plano constitucional, el artículo 4° es la norma principal que consagra la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes peruanos, por cuanto les reconoce “una titularidad super reforzada de derechos fundamentales, a fin de garantizar su protección integral. Dicha protección se intensifica para los que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad como, por ejemplo, aquellos niños, niñas y adolescentes en estado de abandono.

En efecto, en los casos de abandono, esta obligación general de protección que debe brindar el Estado se torna preponderante y, por ende, exige

la adopción de medidas de protección, ya sea a través de entidades públicas o privadas, las cuales estarán también bajo la supervisión del Estado para garantizar que cumplan adecuadamente sus funciones.

Al respecto, es necesario precisar que el cumplimiento de la obligación estatal de protección a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en estado de abandono no debe ser entendida como una injerencia ilegítima del Estado en el ámbito familiar, sino más bien se debe justificar y legitimar en la situación de desamparo o vulneración de derechos en la que se encuentran éstos, lo cual implica que se adopten diversas acciones y medidas para garantizar dichos derechos⁷⁸.

La naturaleza del abandono La naturaleza del abandono entendido como una situación de vulneración de derechos responde a la concepción de la Doctrina de la Protección Integral consagrada en la Convención, la cual considera un modo distinto de concebir y abordar la situación de desprotección en que se encuentran o se pudieran encontrar los niños, niñas y/o adolescentes. En efecto, mientras la Doctrina de la Situación Irregular partía de la premisa de que los niños, niñas y adolescentes eran objetos de protección, la Doctrina de la Protección Integral se basa en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. La primera de ellas concebía a la situación de abandono como una situación irregular que legitimaba la intervención estatal ilimitada desde dos vertientes: tutela/compasión y tutela/defensa social, lo cual implicaba la adopción de medidas tanto asistencialistas como represivas, pues se entendía que las personas menores de edad se encontraban en una situación peligrosa (pre-delictiva) que debía ser controlada por el bien de la sociedad.

De esta manera, los niños, niñas y adolescentes que se encontraban en estas circunstancias devenían en objetos de control social mientras que sus padres y madres eran usualmente sancionados mediante la pérdida de la patria potestad por el incumplimiento de sus responsabilidades parentales, sin tomarse en cuenta las causas sociales estructurales y subyacentes que pudieron determinar la situación de abandono. A su vez, ello originaba la imposibilidad de apoyar a las familias para lograr la recomposición de los vínculos familiares.

Diferencia entre la situación de abandono, y la situación de riesgo; no obstante la delimitación conceptual propuesta, cabe considerar que la inexistencia de una noción uniforme de abandono en la legislación nacional ha generado que los operadores sociales y jurídicos —incluso ciertas normas que regulan la situación de los niños, niñas y/o adolescentes en situación de abandono— utilicen indistintamente los términos riesgo o abandono, sin reparar en las diferencias conceptuales de estas situaciones.

Cabe precisar que el riesgo hace referencia a una situación que precede al abandono. En efecto, la acepción gramatical alude a la “contingencia o proximidad de un daño, mientras que, en el ámbito de la intervención social, el riesgo recoge el incremento de la probabilidad de un resultado negativo o consecuencia negativa dentro de una población de individuos.

Siendo la situación de riesgo distinta a la de abandono, entonces, sus modos de intervención también deben ser distintos. Así, frente a una situación de riesgo correspondería diseñar y ejecutar políticas y acciones preventivas, mientras que, frente a una situación de abandono o vulneración de derechos de los niños, niñas

y/o adolescentes, sería necesario adoptar acciones o medidas de protección, por cuanto la afectación de sus derechos no constituye una probabilidad, sino una certeza.

En ese sentido, la identificación correcta de ambas situaciones constituye un reto para los operadores sociales y jurídicos, pues la determinación de una u otra situación orientarán de modo distinto el diseño, la elaboración y la aplicación de políticas a favor de las personas menores de edad que viven en cualquiera de estas situaciones. Tal determinación permitirá, sobre todo, aplicar adecuadamente las medidas de protección que correspondan.

Como ejemplo de una situación de riesgo, Gabriela Schreiner expone el caso de un niño de cinco años de edad que permanece todo el día en su hogar cuidando a su hermano menor de dos años de edad, mientras su madre —quién es el único sostén del hogar— trabaja como empleada doméstica, regresa por la noche y organiza toda la casa para que al día siguiente su primogénito pueda continuar con la tarea de cuidar a su hermano y de cuidarse a sí mismo. Siguiendo el criterio distintivo de estas situaciones, los niños se encuentran en riesgo y no en abandono, pues corren el peligro de que los vínculos familiares se rompan. Incluso, esta situación pone en riesgo sus derechos fundamentales, como su derecho a la educación, a la alimentación, integridad física, entre otros, por lo que resulta claro que la situación de riesgo se podría atender con la incorporación de los niños en servicios de atención como las guarderías o cunas.

Finalidad de la adopción de las medidas de protección en casos de situación de abandono o vulneración de derechos fundamentales; la adopción

de medidas de protección requiere un procedimiento que busque garantizar la restitución de los derechos de los niños, niñas o adolescentes que se encuentran en situación de abandono, principalmente el derecho a vivir en una familia, reconocido por la normatividad y jurisprudencia nacional e internacional y que debe asegurarse independientemente de la familia a la que se pertenezca y de su configuración.

Al respecto, cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el derecho a que se proteja la familia y a vivir en ella, reconocido en el artículo 17 de la Convención, conlleva que el Estado está obligado no sólo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar. Por ende, la separación de niños de su familia constituye, bajo ciertas condiciones, una violación del citado derecho, pues inclusive las separaciones legales del niño de su familia solo pueden proceder si están debidamente justificadas en el interés superior del niño, son excepcionales y, en lo posible, temporales.

- Defensa y respeto de la dignidad de la persona humana (artículo 1°).
- Protección especial del niño y el adolescente (artículo 4°).
- El Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan (artículo 23°).

Código de los Niños y Adolescentes, aprobado por la Ley N° 27337, y normas complementarias y modificatorias

Niño. - definido como todo ser humano desde su concepción hasta cumplir 12 años de edad

Adolescente desde los 12 años, hasta cumplir 18 años de edad (artículo I).

El Estado reconoce el derecho de los adolescentes a trabajar, con las restricciones, siempre y cuando no exista explotación económica y la actividad laboral no represente riesgo, afecte la educación, la salud o sea nocivo para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (artículo 22).

Regula las edades mínimas para trabajar (artículo 51); las autorizaciones para trabajar (artículos 50, 53 y 54); y, las condiciones de empleo (artículos 55 a 68).

Establece que el número máximo de horas trabajadas para los menores entre 12 y 14 años es de 4 horas por día con un máximo de 24 horas por semana. Mientras que el número máximo de horas trabajadas para los menores entre 15 y 17 años es de 6 horas por día con un máximo de 36 horas por semana.

La Legislación peruana prohíbe el trabajo infantil por debajo de la edad mínima de 14 años conforme lo señala el Código del Niño y del Adolescente y el Convenio N° 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Decreto Supremo N° 003-2010- MIMDES, que aprobó la Relación de Trabajos Peligrosos y Actividades Peligrosas o Nocivas para la Salud Integral y la Moral de las y los Adolescentes

Aprueba la relación de trabajos peligrosos por su naturaleza (minería, fabricación artesanal de ladrillos, trabajos en levantamiento y traslado manual de carga que exceda los límites permitidos, recolección y selección basura, entre otros); y trabajos peligrosos por sus condiciones (trabajos con jornadas extensas o más de 6 horas diarias, la actividad laboral que se realiza con ausencia de medidas de higiene y condiciones de seguridad, entre otros).

Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, aprobadas por Decreto Supremo N° 027-2007- PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 052-2011-PCM

Constituye una política específica que forma parte de las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento en materia de empleo, la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012- 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP el resultado esperado 6 incluye como una de sus metas erradicar el trabajo de niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad mínima. Y la erradicación del trabajo peligroso realizado por adolescentes aún dentro de la edad legal permitida.

El resultado esperado 14 propone disminuir el número de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de explotación sexual.

Resultado esperado 17 busca la disminución del número de casos de niñas, niños y adolescentes víctimas de situaciones de trata de personas.

Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012–2021(ENPETI)

Política pública que busca la erradicación del trabajo infantil para la protección del desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes; consolidación del trabajo decente y crecimiento económico en el país que realiza acciones de articulación inter sectorial para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia PNAIA 2012-2021.

La estrategia desarrolla siete ejes de acción: pobreza, educación y uso de tiempo libre, tolerancia, condiciones de trabajo, protección e información y conocimiento. a través de los pilotos de tres modelos de intervención; en Huánuco y Carabayllo para las zonas rural y urbana respectivamente y el Proyecto Semilla, ejecutado por Desarrollo y Autogestión (DyA), el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO y World Learning, en conjunto con el Minedu y el MTP; que valida estrategias de educación, generación de ingresos y sensibilización en comunidades indígenas y campesinas de Junín, Pasco y Huancavelica.

Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI)

Creado en el año 2003, es una instancia de articulación y coordinación intersectorial de entidades públicas y privadas para prevenir y erradicar el trabajo infantil que cuenta con 22 comités regionales a nivel nacional.

Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806 y normas complementarias y modificatorias

La Inspección del Trabajo vigila el cumplimiento de las normas sobre trabajo de las niñas, niños y adolescentes (artículo 3.1.e).

La Inspección del Trabajo se ejerce en todos los lugares donde se preste trabajo infantil y extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas socio laborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y (artículo 4.6).

Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N°019-2006-TR y normas complementarias y modificatorias

Son infracciones muy graves en materia de relaciones laborales el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad. (artículo 25.7).

Se impondrá la máxima multa prevista tratándose de actos que impliquen el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el trabajo de niños, niñas y adolescentes (artículo 48.1.B).

Ley N° 28992, Ley que sustituye la tercera disposición final y transitoria de la Ley N° 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal

Prohíbe el trabajo de niñas, niños y adolescentes en cualquier actividad minera a las que se refiere la presente Ley.

Las familias de los niños que han sido retirados del trabajo minero o se mantienen al margen de esta actividad tendrán prioridad para acceder a programas sociales de lucha contra la pobreza y promoción del empleo.

Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 635 y normas complementarias y modificatorias

Sanciona a quien expone a peligro la vida o la salud de una persona, privándola de alimentos o cuidados indispensables, sometiéndola a trabajos excesivos, inadecuados, sea abusando de los medios de corrección o disciplina, sea obligándola o induciéndola a mendigar en lugares públicos; será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años. En los casos de vínculo de parentesco consanguíneo o la víctima fuere menor de doce años de edad, la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años. En los casos de mendicidad forzosa a dos o más personas colocadas bajo su autoridad, dependencia, tutela, curatela o vigilancia, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cinco años. (artículo 128° del código penal).

Ley N°28251, que modifica el Código Penal incluyendo modalidades de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes

Se modifican las conductas delictivas, se aumentan las penas privativas de libertad y se incorporan nuevos delitos (capítulos IX, X y XI del título IV del libro segundo del Código Penal). Comprende las modalidades de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes:

–Favorecimiento a la prostitución (artículo 179°);

- Usuario- cliente (artículo 179° - A del código penal);
- Rufianismo (artículo 180° del código penal- segundo párrafo);
- Proxenetismo (artículo 181° del código penal- segundo párrafo);
- Turismo sexual infantil (artículo 181° - A);
- Trata de personas (artículo 182°, segundo párrafo); y,
- Pornografía infantil (artículo 183° del código penal).

Recomendaciones para las políticas públicas y sugerencias para investigación

A modo de conclusión proponemos algunas recomendaciones para las políticas públicas orientadas a proteger a niños, niñas y adolescentes, evitar la violencia infantil.

En primer lugar, es necesario construir un registro único nacional de maltrato infantil que permita crear bases de datos para conocer mejor la dimensión cuantitativa del problema, así como para medir regularmente su evolución. Así, se puede saber si las políticas públicas y el trabajo de la sociedad civil contra el abuso infantil están arrojando resultados. Caso contrario, los responsables del tema -Estado y sus aliados civiles- pueden corregir la estrategia empleada para alcanzar los frutos planeados. Para ello, las distintas instituciones que velan por el bienestar infantil tienen que coordinar y recoger de forma uniforme los casos de abuso infantil, dentro y fuera del hogar. Dicha información debe obtener las características del niño o adolescente por variables socio-demográficas, incidencia -si es la primera denuncia o no- y tipo de abuso. Esos datos posibilitarán, además, identificar las poblaciones infantiles de riesgo.

Segundo lugar, se debe asegurar la protección del niño en la etapa posterior a la denuncia para evitar posibles represalias por parte de los perpetradores.

Tercer lugar, se requiere que la Subdirección de Defensorías del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) promueva el fortalecimiento de las Demuna de los municipios de menores recursos, así como su creación en comunidades rurales, donde está extendido el uso de la violencia, en hogares y en escuelas.

Finalmente, el MIMP debería establecer la identificación temprana de los potenciales perpetradores de maltrato para tomar medidas preventivas. Así, por ejemplo, podría acordar con los registros civiles municipales para que trasladen periódicamente al MIMP y las Demunas de cada municipio (si las hubiera) la relación de las familias en riesgo de cometer maltrato infantil de acuerdo a ciertas características preestablecidas (madres adolescentes, solteras, padres con bajo nivel educativo, etc.) cuando los recién nacidos son inscritos. Sugerimos como posibles temas de investigación futura el estudio de los determinantes que puedan originar maltrato contra los niños en el hogar, la escuela y la comunidad.

Conocer las causas que llevan a cometer abuso infantil es necesario para saber qué tipo de políticas pueden ser implementadas y cómo deben aplicarse. Asimismo, hacen falta investigaciones para determinar el tipo de intervenciones que funcionan, de acuerdo al contexto del niño. Por ejemplo, se puede verificar si las intervenciones de prevención del maltrato infantil funcionan mejor en escuelas polidocentes donde el alumno reciba información preventiva de varios

profesores, en comparación con escuelas unidocentes en las que un solo docente les prevenga.

En el primer caso, podría generarse también una mayor repercusión en la comunidad. De otro lado, en ciertos ámbitos geográficos, es posible que la prevención dirigida hacia las comunidades sea más eficiente que aquella realizada en las escuelas. Por último, un tema inédito sería explorar si ciertas fechas -entrega de libretas escolares o celebraciones comunitarias, cuando se consume más alcohol- guardan correlación con la frecuencia de denuncias por maltrato infantil. Conociendo estas variaciones, se podría programar la intensificación de las campañas contra el maltrato infantil de acuerdo a los períodos críticos¹⁷.

II.- METODOLOGIA. -

3.1.- Tipo y Diseño de Investigación.

Tipo.

- ❖ La investigación realizada es **cualitativa**.
- ❖ **Descriptiva - Aplicativa.** - ya que busca la reproducción de conocimientos que se aplican directamente a los problemas relativos a las dilaciones indebidas en los procesos de exoneración de alimentos del obligado alimentario.

Diseño.

Causal- explicativo.

3.2.- Población y muestra.

Población. - Poder Judicial: Juzgado Niño y adolescente de Chiclayo.

Muestra. - Encuesta a operadores del Poder Judicial.

3.3.- Técnicas e instrumentos de recolección de datos, validez y confiabilidad.

Técnicas

A) La observación. Esta técnica permitió percibir los hechos o fenómenos más relevantes que se estudiaron en el trabajo de campo. El instrumento utilizado fue: la Ficha o guía de observación.

B) La Encuesta. Es una técnica que se utiliza para determinar tendencias en base al objeto de estudio. (Conjunto de preguntas dirigida a la población o instituciones con el fin de conocer estados de opinión o hechos específicos)

El instrumento: cuestionario.

C) Análisis documentales. - El análisis documental es una forma de investigación técnica, un conjunto de operaciones intelectuales, que buscan describir y representar los documentos de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación. Como instrumento se empleó: El análisis de contenido.

3.5.- Procedimientos de análisis de datos.

Microsoft Office, Excel, para elaboración de cuadros de información y representaciones de datos en forma gráfica.

3.6.- Criterios éticos.

Se citó algunos criterios, según Belmont (1979) Principios éticos y normas para el desarrollo de investigación que involucre seres humanos.

a. **Autonomía.** - capacidad de la persona para deliberar sobre sus finalidades personales y de actuar bajo la dirección de las decisiones que pueda tomar.

b. **Justicia.** - Es la equidad en la distribución de cargas y beneficios. Criterio para saber si una actuación es o no ética, desde el punto de vista de la justicia.

3.6.- Criterios de Rigor científico.

a) **Validez.** - consiste en la interpretación correcta de los resultados y se convierte en un soporte fundamental de las investigaciones cualitativas. (Hernández 2003).

b) **Credibilidad o valor de la verdad.** - permite evidenciar los fenómenos y las experiencias humanas tal y como son percibidos por los sujetos.

c) **Confiabilidad.** - permite conocer el papel del investigador durante el trabajo de campo e identificar sus alcances y limitaciones para controlar los posibles juicios o críticas que suscita el fenómeno o los sujetos participantes .

El poder determinar los factores de conllevan a la explotación infantil y la vulneración de derechos de los niños y adolescentes; pues a ello cabe mencionar que los factores que aquejan a este problema de la explotación infantil es el factor social, porque nuestra misma sociedad no denuncia estos actos y además que el gobierno regional no apoya al programa que tiene cada municipalidad como es la Demuna

Los factores que aquejan a este problema de la explotación infantil es el factor social, porque nuestra misma sociedad no denuncia estos actos y además que el gobierno regional no apoya al programa que tiene cada municipalidad como es la Demuna. El siguiente factor es el económico, es por naturaleza que, si una familia está inmersa en una pobreza, los hijos se ven obligados a salir a trabajar y muchas veces son el sostén de toda su familia.

Tenemos al factor psicológico, con el cual el niño, niña y adolescente son tratados de una manera no adecuada, puesto que los mismos padres u/o apoderados les maltratan psicológicamente para que este pueda salir y realizar labores que los propios padres o apoderados podrían realizarlos, e inclusive estos niños son humillados y que con el pasar de los años generaran un cierto grado de antipatía por la sociedad y hasta por su propia familia.

Se concluye que efectivamente al analizar la información de los expedientes en su mayoría los niños sufren de explotación infantil en su modalidad de trabajo infantil, además de los derechos vulnerados que están relacionados a este problema y estos son de educación, salud.

CONCLUSIONES

1. Las políticas públicas adoptadas por parte del Estado en la Región Lambayeque, son muy pobres en capacidad e inversión para apoyar a los niños y adolescentes en estado de abandono y proyección para que no sean utilizados en mendicidad por su situación de extrema pobreza; pues si bien cuentan con tres centros Residenciales Hogar, promovidos por el Instituto Nacional de Bienestar Familiar INABIF; su capacidad de atención es muy limitada. San Vicente de Paul (48 niños), San Juan Bosco (48 adolescentes) Rosa María Checa (50 entre niñas y adolescentes mujeres).
2. El impacto de la mendicidad infantil, sea forzada o no, es uno de los graves problemas existentes en nuestra realidad nacional, especialmente en Chiclayo, situación que afecta el ejercicio del derecho a la educación de la niñez Lambayecana. Muchas veces los niños que mendigan no tienen el suficiente desempeño físico y mental para estudiar o simplemente no acuden a la escuela, puesto que priorizan la obtención del dinero como mecanismo de sobrevivencia.
3. Existen muchos niños en estado de abandono, que no llegan a ser protegidos por las instituciones como Inabif, los cuales se encuentran desprotegidos por que son provenientes de hogares disfuncionales, extrema pobreza, y en su gran mayoría abandonan el estudio por trabajar y son explotados laboralmente y sometidos a abusos laborales y de explotación. Así pues, se ha determinado que, con el aumento del trabajo infantil, se crea una distorsión en el desarrollo del menor por lo cual se viene vulnerando los derechos del niño y del adolescente contemplados en las normas sustantivas relacionadas al niño y adolescente.

RECOMENDACIONES

1. Se deben desarrollar y ampliar las políticas públicas en la región Lambayeque, con el apoyo de las autoridades correspondientes para prevención del abuso de menores de edad, evitando la explotación laboral infantil. Incrementando la ausencia de operativos en las calles que es donde se han detectado a parejas utilizando niños en las esquinas de la ciudad de Chiclayo, vendiendo golosinas y pidiendo dinero a los transeúntes.
2. Se “deben impulsar estrategias de apoyo al aprendizaje y motivación para continuar en la escuela donde se incluya a docentes y responsables de familia. También se deben crear estrategias más acordes a las necesidades de la niñez y la adolescencia trabajadora, que tomen en cuenta las limitaciones que enfrentan. Esto podría contener horarios flexibles, facilidades para continuar los estudios en otras localidades, asignación de tareas según el tiempo disponible y reforzamiento escolar en horarios accesibles”.
3. El ministerio público de familia, y de prevención del delito deben realizar constantes operativos e identificación de las personas que utilizan niños para realizar el acto de la mendicidad en las calles de Chiclayo, en vista de que actualmente existen grupo criminales que alquilan niños por horas y son colocados en zonas estratégicas para pedir dinero, y posteriormente son devueltos a sus padres con un pago de 15 a 20 soles diarios.

BIBIOGRAFIA

1. Meza Torres, Yelena (2018) Código de los Niños y Adolescentes – Comentado. Actualizado con el D.S. 001-2018-MIMP (Decreto que aprueba el Reglamento del D.L. N° 1297).
2. Luis, G. M. N. (2008). La evolución de los derechos de la infancia: Una visión internacional. Encounters on Education, 7.primero-semester-2013.html.
3. Bejarano, C. R. (2013). El Plazo Razonable en el marco de las Garantías Judiciales en Colombia. Memorando de Derecho, 113-126.
4. Bengoechea, B. G. y Pedro-Viejo, A. B. (2015) El derecho del niño a vivir en familia.
5. Bertholet, Denis (2015) Claude Lévi-Strauss. Editorial Universidad deGranada.
6. Bruñol, M. C. (2015). Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. Infancia: Boletín Del Instituto Interamericano Del Nino OEA.
7. Bourdieu, P. (1997). El espíritu de familia. a Razones prácticas. Sobre la teoríade la acción. Barcelona, Anagrama.
8. Buaiz, Y. E. (2019). Seminario sobre Protección y Restitución de Derechos, Medidas de Protección en el Marco del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Quito, Pichincha, Ecuador.
9. Caïs, J. (2017) Metodología del análisis comparativo. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
10. Cillero Bruñol, M (2018) El Interés Superior del Niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos Del Niño. Recuperado el 19 de marzo de 2015 de: http://www.iin.oea.org/el_interes_superior.pdf
11. Ciordia, C., & Villalta, C. (2015) Procesos judiciales y administrativos de adopción de niños: confrontación de sentidos en la configuración de un medio familiar adecuado. Etnográfica, 16(3), 435-460.
12. Concha, G. B. (2011) El interés superior del niño: derecho de rango constitucional, su recepción en la legislación nacional y aplicación en la jurisprudencia. Revista chilena de derecho.
13. Ley 30403 que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes.

14. Reglamento de la Ley 30403 que prohíbe el uso del castigo físico y humillantes contra los niños, niñas y adolescentes¹⁸. Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021

15. Antón Costas, Christian Durán, Montserrat Termes. (2018) Análisis y evaluación de políticas públicas. México.

16. *Domingo Ruiz López* (2018) Que es una política pública. Lima, lus revista jurídica.

17. Cadenas Ayala, Carlos. (2017) Políticas públicas en el Perú. Lima, lus revista jurídica.