

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista **NIEVES ESMERALDA LIMACHI QUISPE**, miembro del Grupo Parlamentario **"Juntos por el Perú-Voces del Pueblo-Bloque Magisterial"**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DISPONE LA INCORPORACIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL PROGRAMA INTEGRAL NACIONAL PARA EL BIENESTAR FAMILIAR (INABIF) CONTRATADOS A PLAZO INDETERMINADO BAJO EL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1057, AL RÉGIMEN LABORAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 728

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto autorizar la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, con la finalidad de fortalecer la estabilidad laboral, la profesionalización del servicio y la continuidad en la atención a poblaciones vulnerables.

Artículo 2.- Requisitos para la incorporación

Autorízase al Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) para que proceda con la incorporación al régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de los trabajadores que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Contar, a la fecha de publicación de la presente ley, con contrato vigente bajo la modalidad del régimen laboral del Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, a plazo indeterminado.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

- b) Haber ingresado al Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) mediante concurso público de méritos o, excepcionalmente, haber prestado servicios bajo la modalidad de locación de servicios de manera previa a la suscripción del contrato CAS.
- c) Haber laborado como mínimo dos (2) años de manera continua o tres (3) años de manera discontinua en el INABIF, computados hasta la fecha de publicación de la presente Ley.

Artículo 3.- Implementación progresiva de la ley

La incorporación de los trabajadores al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 se llevará a cabo de manera progresiva en un plazo máximo de tres (3) años, atendiendo a las necesidades institucionales, la disponibilidad presupuestal del INABIF y el orden de prelación derivado de la antigüedad laboral. Para ello, se establecen las siguientes disposiciones:

- a) La implementación se realiza conforme a los principios de meritocracia, capacidad y profesionalización del servicio.
- b) El INABIF brinda programas de capacitación especializada para los trabajadores incorporados, con una duración máxima de dos (2) años posteriores al cambio de régimen.

Artículo 4.- Garantía de continuidad laboral

Los trabajadores del INABIF contratados bajo el régimen del Decreto Legislativo 1057 a plazo indeterminado mantienen la vigencia de su vínculo laboral y cuentan con protección frente al despido arbitrario o cese injustificado, hasta la culminación del proceso de incorporación previsto en la presente Ley, salvo la existencia de causa legal debidamente acreditada conforme al ordenamiento vigente

Artículo 5.- Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, ni afectar los recursos destinados a la prestación de servicios esenciales o a inversiones en infraestructura.

Para tal efecto, se autoriza al INABIF a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias dentro de su marco presupuestal vigente, conforme a la normativa del Sistema Nacional de Presupuesto.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

PRIMERO. Normas complementarias

El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Economía y Finanzas, emite las disposiciones reglamentarias y lineamientos necesarios para la implementación de la presente Ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados desde su entrada en vigencia.

SEGUNDO. Inclusión excepcional

De manera excepcional, se encuentran comprendidos en los alcances de la presente Ley los trabajadores que, dentro de los tres (3) años previos a su entrada en vigencia, hayan renunciado voluntariamente a su condición de CAS a plazo indeterminado para acceder a otras plazas dentro del INABIF con la finalidad de mejorar sus ingresos, siempre que mantengan vínculo laboral vigente a la fecha de publicación de la presente Ley.

TERCERO. Exoneraciones para implementar el proceso

Se exceptúa al Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF de lo dispuesto en los artículos 6, 8 y 9 de la Ley 32185, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, a fin de implementar la presente ley.

CUARTO. Conformación de la Comisión de Incorporación

La Comisión de Incorporación está integrada de manera paritaria por representantes del INABIF y por representantes de las organizaciones sindicales reconocidas. La Comisión se instala dentro de los sesenta (60) días calendario posteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Lima, enero de 2026

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente propuesta de ley tiene como objetivo la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) contratados bajo el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) regulado por el Decreto Legislativo N.º 1057, al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, Ley de Fomento del Empleo. Esta medida busca promover una mayor estabilidad laboral, fortalecer la profesionalización del servicio público y garantizar la continuidad de los servicios que el INABIF brinda a las poblaciones vulnerables del país.

El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) constituye una entidad pública adscrita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, encargada de la atención integral de niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas en situación de vulnerabilidad social, mediante la prestación de servicios sociales esenciales de carácter permanente. En este contexto, la estabilidad y profesionalización de sus trabajadores son factores cruciales para el cumplimiento de sus objetivos y el fortalecimiento de su capacidad de respuesta ante las necesidades sociales.

En el marco de sus funciones, el INABIF cuenta con personal que desarrolla labores de naturaleza continua, permanente y directamente vinculadas al cumplimiento de sus objetivos institucionales. No obstante, un número significativo de estos trabajadores se encuentra vinculado bajo el régimen especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), regulado por el Decreto Legislativo 1057, pese a mantener contratos a plazo indeterminado y a desempeñar funciones que no revisten carácter temporal ni eventual.

Esta situación genera una evidente asimetría en materia de derechos laborales, estabilidad y beneficios sociales, respecto de trabajadores que realizan funciones equivalentes bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 728. Asimismo, la permanencia prolongada en el régimen CAS contraviene el carácter excepcional y transitorio que motivó su creación, así como los criterios de progresividad en el reconocimiento de derechos laborales.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

En ese contexto, la presente iniciativa legislativa tiene por finalidad corregir dicha distorsión estructural, disponiendo la incorporación progresiva de los trabajadores CAS indeterminados del INABIF al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, garantizando condiciones de equidad, estabilidad laboral, meritocracia y profesionalización del servicio público, sin afectar la sostenibilidad presupuestal de la entidad.

Por ello, esta iniciativa propone la incorporación de los trabajadores contratados bajo dicho régimen al régimen del Decreto Legislativo N° 728, lo cual contribuirá al fortalecimiento de la estabilidad laboral, brindando mayor certeza a los trabajadores y garantizando la continuidad en la atención de los beneficiarios del INABIF.

La presente iniciativa responde a una solicitud de los representantes del sindicato de trabajadores del INABIF, SINTRAINABIF, quien, a través del Oficio N° 150-2025/SINTRAINABIF, presentó la propuesta de Proyecto de Ley que busca la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), actualmente contratados bajo el régimen de contratación administrativa de servicios a plazo indeterminado, al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728. En virtud de esta solicitud, tanto la fórmula legal como parte de la exposición de motivos han sido considerados y plasmados en el presente proyecto de ley.

Antecedentes legislativos sobre las leyes aprobadas que incorporan a los trabajadores CAS al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728

A lo largo de los últimos años, el ordenamiento jurídico peruano ha incorporado diversas disposiciones orientadas a permitir la transición de trabajadores del sector público sujetos a regímenes laborales especiales hacia el régimen laboral común regulado por el Decreto Legislativo N° 728. Estas medidas han tenido como finalidad mejorar las condiciones laborales, reducir la precarización del empleo público y fortalecer la estabilidad y profesionalización de los servicios estatales.

En efecto, dicha política normativa se ha materializado progresivamente en distintos sectores estratégicos del Estado, tales como salud, educación y seguridad, en los cuales se han autorizado procesos de incorporación de personal contratado bajo regímenes especiales al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728, priorizando criterios de continuidad laboral, mérito e ingreso por concurso público.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

En ese contexto, la presente iniciativa legislativa se inscribe dentro de una línea de continuidad normativa, orientada a adecuar el marco legal vigente para garantizar mejores condiciones laborales a los trabajadores del sector público, especialmente en entidades que, como el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), cumplen un rol esencial en la atención de poblaciones vulnerables y en el desarrollo social del país.

Asimismo, en los últimos años, el Estado peruano ha aprobado un conjunto de normas específicas dirigidas a reducir la precariedad laboral del personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N.º 1057 (Contrato Administrativo de Servicios – CAS), mediante su incorporación progresiva al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728. En ese marco, resulta pertinente destacar las principales leyes recientemente aprobadas.

En primer lugar, la Ley N.º 32556, promulgada en enero de 2026, autoriza la incorporación progresiva de los trabajadores CAS del Ministerio Público al régimen laboral del Decreto Legislativo N.º 728. Esta norma tiene como objetivo central cerrar las brechas salariales y de beneficios sociales existentes entre el personal CAS y aquel sujeto al régimen 728, garantizando, de este modo, mayor estabilidad laboral y el acceso a derechos laborales fundamentales, tales como gratificaciones y compensación por tiempo de servicios, siempre que se trate de trabajadores con contrato a plazo indeterminado que hayan ingresado mediante concurso público.

En segundo término, la Ley N.º 32504, publicada en noviembre de 2025, dispone que el Poder Judicial incorpore progresivamente a sus trabajadores CAS indeterminados al régimen laboral privado del Decreto Legislativo N.º 728. Dicho proceso debe ejecutarse en un plazo máximo de cinco años, considerando criterios objetivos como la disponibilidad presupuestal institucional y el orden de prelación basado en la antigüedad del vínculo laboral, con la finalidad de asegurar una transición gradual, ordenada y financieramente sostenible.

Por otro lado, la Ley N.º 32489, promulgada en octubre de 2025, autoriza la incorporación progresiva de los servidores de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) contratados bajo el régimen CAS al régimen del Decreto Legislativo N.º 728. A diferencia de las normas anteriores, esta ley establece que el proceso debe desarrollarse en un plazo máximo de dos años, mediante concursos internos de méritos, y en función de la disponibilidad de plazas y recursos presupuestales, garantizando así los principios de transparencia, meritocracia y sostenibilidad fiscal.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Estas disposiciones evidencian una tendencia normativa clara orientada al fortalecimiento de la estabilidad laboral y a la igualdad de derechos en el sector público, particularmente respecto de aquellos trabajadores que desempeñan funciones permanentes y han accedido a sus cargos a través de procedimientos meritocráticos, consolidando así un modelo de gestión pública más equitativo y profesionalizado.

Sobre la permanencia y continuidad de los trabajadores en los Centros de Acogida Residencial de INABIF

La persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. En este sentido, el respeto a la dignidad de la persona y su protección son pilares fundamentales de nuestra organización como sociedad civilizada, así como de nuestra estructura jurídica y normativa. Por lo tanto, ninguna decisión ni acción del Estado debe contravenir la dignidad humana ni el respeto de los derechos de las personas, los cuales, de acuerdo con el Artículo 26° de la Constitución Política, son irrenunciables.

De acuerdo al Artículo 4° de la Constitución Política, establece que:

"La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono".

Este precepto subraya la obligación constitucional del Estado de asumir, de manera supletoria, la protección de niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellos que atraviesan situaciones que afectan su bienestar, dificultan su desarrollo o impiden su integración social adecuada.

Asimismo, el Estado peruano, en su calidad de suscriptor de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)¹, tiene el compromiso de cumplir con lo dispuesto en el Artículo 20° de dicho tratado internacional, que establece:

"Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo Superior Interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

¹ La CDN fue aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 25278 el 3 de agosto de 1990; el Instrumento de ratificación se suscribió el 14 de agosto de 1990 y fue depositado el 4 de septiembre de 1990, entrando en vigencia el 4 de octubre de 1990.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños".

En este marco, el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) asume una función clave en la atención de niñas, niños y adolescentes (NNA) en situación de desprotección. De acuerdo con el Artículo 1° del Decreto Ley N° 830 – Ley del Instituto Nacional de Bienestar Familiar, el INABIF es el organismo público encargado de:

"... encargado de planificar, proponer, dirigir, ejecutar y evaluar la política de bienestar familiar, orientada prioritariamente a los niños y adolescentes en riesgo, en armonía con las disposiciones constitucionales, los fines del Estado y la política sectorial..."

A pesar de los avances macroeconómicos, una parte significativa de la población infantil y adolescente en el Perú sigue experimentando los efectos de la pobreza, junto con situaciones de riesgo y desprotección. Estas circunstancias, originadas o agravadas por la pobreza, requieren de la intervención estatal mediante las medidas de protección previstas en el Decreto Legislativo N° 1297, el cual regula la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

Según Guillén (2021), se ha recurrido a diversas estrategias de protección integral para niños y adolescentes sin cuidado parental o en riesgo de perderlo. En el Perú, al igual que en otros países de la región y del mundo, se ha logrado satisfacer las necesidades básicas de estos menores a través de dispositivos como los Centros de Atención Residencial, los cuales han sido fundamentales para su protección. Sin embargo, este enfoque ha descuidado la atención a las "necesidades sociales" de los niños y adolescentes en situación residencial, dificultando su integración posterior a la sociedad y la reintegración a la vida familiar y comunitaria. Guillén afirma que:

"A lo largo del Siglo XX, ante la problemática social que significan los niños y adolescentes sin cuidado parental o en riesgo de perderlo, en el Perú [al igual que en los demás países de la Región y del mundo], se ha recurrido a diversos dispositivos para su protección integral, los cuales han buscado –y al parecer han logrado– la satisfacción de sus necesidades básicas, las mismas que –por diversas razones– no podían ser atendidas por sus familias de origen; uno de estos dispositivos –justamente– son los Centros de Atención Residencial, los cuales –sin habérselo propuesto– han descuidado la atención a las

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

«necesidades sociales» de los niños y adolescentes en situación residencial, dificultándose –con ello– su posterior integración a la dinámica productiva, así como su reintegración a la vida social, dentro de su familia y comunidad de pertenencia” (p. 43).

La prolongada permanencia de los niños, niñas y adolescentes en los Centros de Acogida Residencial (CAR) ha generado efectos negativos en su desarrollo psicológico y social, lo que evidencia trastornos psicosociales tales como el “Síndrome de Carencia Afectiva” y el “Síndrome de Institucionalización”. Estos trastornos son desajustes psicológicos y sociales que dificultan la integración de los menores a la sociedad en su etapa adulta. Guillén (2021) resalta que:

“Si bien la institucionalización surgió como una respuesta de las sociedades en la búsqueda de dar protección a niños y adolescentes en desprotección familiar, en la práctica –a pesar de la buena intención– ésta alteró la capacidad de vida en sociedad de quienes se buscaba proteger, volviéndolos vulnerables ante la posibilidad de desarrollar patologías sociales por falta de protección familiar y cuidados parentales” (Guillén, 2021, p. 21).

En este contexto, es fundamental visibilizar el rol de los trabajadores del INABIF, tanto los que realizan labores de atención directa en los CAR, como los que trabajan en servicios preventivos como los Educadores de Calle y los CEDIF. Estos profesionales son agentes de cambio social y desempeñan una labor crucial en la atención y prevención de la desprotección familiar. Sin embargo, su labor se ve afectada por factores externos a la naturaleza de sus funciones, como las condiciones laborales y los niveles salariales, lo que debilita la calidad de la atención y el cuidado brindado a los menores.

Este escenario afecta directamente a los niños y adolescentes acogidos en los CAR, así como a los que reciben atención en otros servicios del INABIF, ya que perjudica su desarrollo psicológico y social, aspectos esenciales para su integración en la sociedad en su vida adulta.

Es urgente que el Estado garantice la estabilidad y permanencia de los trabajadores del INABIF, tanto aquellos encargados del cuidado directo de los menores en los CAR, como los que desarrollan tareas preventivas. Esto contribuirá a mejorar la salud mental y social de los niños y adolescentes atendidos, reduciendo la incidencia de conductas de riesgo entre aquellos que han egresado de los CAR y favoreciendo su integración exitosa en la sociedad.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Fundamento técnico del proyecto de ley

Según lo señalado en el libro *Iatrogenia y Nueva Socialidad* (Guillén, 2021), el universo de niñas, niños y adolescentes puede dividirse en función de su situación social respecto al cuidado que reciben por parte de su familia biológica. En este sentido, se afirma que:

"... el universo de los niños y adolescentes, es pasible –por diversos mecanismos de la tecnología social– de ser dividido o separado en grupos pequeños y relativamente homogéneos, lo cual puede hacerse –por ejemplo– de acuerdo con sus características biológicas o sus circunstancias sociales; así, puede hallarse diferencias biológicas en relación a edad, talla, peso y enfermedades prevalentes o crónicas, entre otras, encontrándose cada vez indicadores biomédicos más finos para operacionalizar dichas diferenciaciones. Mientras tanto, en relación a las circunstancias sociales, puede hallarse diferencias respecto a la exposición a la violencia o sobre la situación respecto a los grupos sociales de los que forman parte, aunque – en relación a los niños y adolescentes– un indicador relevante [o el «Indicador Natural»] siempre será el cuidado que el niño o adolescente recibe de sus padres o familia biológica" (Guillén, 2021, p. 31).

Así, el cuidado que un niño, niña o adolescente recibe es siempre el indicador más relevante en su desarrollo humano, dado que contribuye a su adecuada socialización e integración en la sociedad. Este cuidado actúa como un factor protector ante situaciones de riesgo que pueden afectar su salud mental y social, evitando conductas anómicas o patologías sociales como el consumo de drogas, el pandillaje, el embarazo adolescente, entre otras.

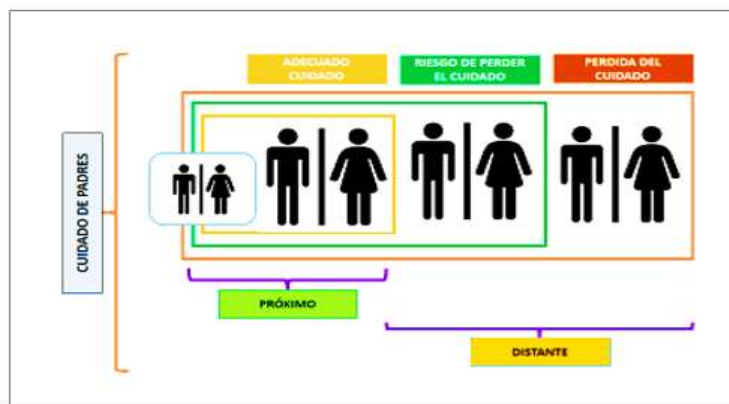
Aunque los tipos de composiciones familiares pueden ser diversos, la variable más importante para el bienestar infantil sigue siendo el cuidado que los niños reciben de sus padres o su familia. Dentro de este universo, se puede realizar una diferenciación preliminar según la situación social y el tipo de cuidado que reciben:

1. Niños, niñas y adolescentes que viven bajo el adecuado cuidado de padres,
2. Niños, niñas y adolescentes que viven con riesgo de perder el cuidado de sus padres, y
3. Niños, niñas y adolescentes que ya han perdido el cuidado de sus padres.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

En el caso de aquellos que viven bajo el adecuado cuidado de sus padres, no requieren de los servicios del INABIF. Sin embargo, en el grupo de niñas, niños y adolescentes en riesgo de perder el cuidado parental se encuentran aquellos que trabajan en la calle, que son víctimas de la vulneración de sus derechos o que están expuestos al descuido y al peligro. Estas circunstancias los colocan en una situación de vulnerabilidad, predisponiéndolos al desarrollo de conductas de riesgo que afectan su desarrollo e integración social, tales como el consumo de drogas, la actividad sexual precoz, la permanencia prolongada en la calle, la socialización en grupos de riesgo (como pandillas o barras), la interacción con explotadores sexuales o la participación en actos delictivos, incluidos el sicariato adolescente. Este grupo de niños y adolescentes es atendido por el INABIF a través de los Servicios de Educadores de Calle (SEC) y los Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CEDIF), entre otros servicios sociales a cargo de la UDIF.

Situación social del Niño o Adolescente en relación al cuidado próximo o distante de sus



Tomado de: Guillén, 2021, p. 33

En cuanto a los niños, niñas y adolescentes que ya han perdido el cuidado de sus padres, Guillén (2021) señala que este grupo se divide en:

- Aquellos que viven con su familia extensa, con una familia extendida o con una familia de terceros.
 - Aquellos que viven en un Centro de Acogida Residencial.
 - Aquellos que viven en la calle.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

De acuerdo con esta diferenciación, aquellos que han perdido el cuidado parental y son acogidos en un Centro de Acogida Residencial del INABIF enfrentan situaciones que afectan su salud física, psicológica y social. Esto se evidencia en conductas agresivas y problemas de integración social, lo que ha sido denominado como la "Nueva Socialidad" (Guillén, 2021, p. 47). Los niños que viven en la calle, atendidos por el Servicio de Educadores de Calle del INABIF, se encuentran en una situación de marginalidad que los mantiene en alto riesgo de deterioro social (Guillén, 2023, p. 133).

Además, la Observación General N° 21 (2017) del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas señala que, en el caso de los niños de la calle sin cuidadores principales o circunstanciales, el Estado asume la responsabilidad de ser su "cuidador de facto" en virtud del Artículo 20° de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que se encuentra incorporada al Derecho Interno Peruano según el Artículo 55° de la Constitución Política del Perú.

"En el caso de los niños de la calle sin cuidadores principales o circunstanciales, el cuidador de facto es el Estado y está obligado, en virtud del artículo 20°, a garantizar otros tipos de cuidado a los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar" (NN.UU., 2017: 17).

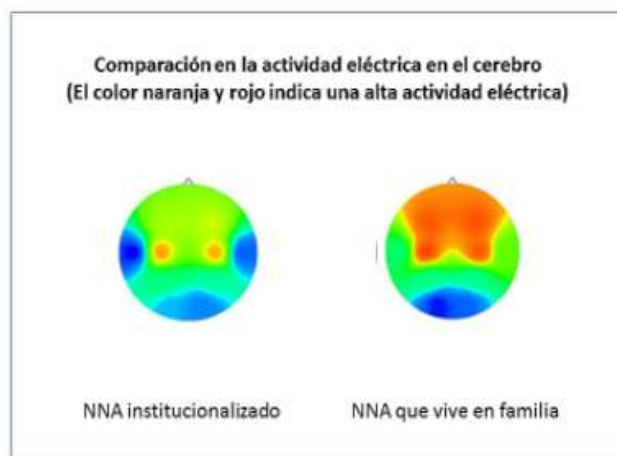
Cumpliendo con su rol de cuidador o protector, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha advertido que la vida en un Centro de Acogida Residencial tiene consecuencias negativas para los niños y adolescentes, ya que esta experiencia los aleja de la interacción familiar y social, crucial para su futura integración. En este sentido, se resalta la necesidad de evitar el aislamiento y garantizar que los niños crezcan en un entorno que ofrezca marcos de comportamiento necesarios para su integración social.

La investigación de Ethel Gherzi (2008) sobre los Centros de Acogida Residencial del INABIF ya había señalado que, a pesar de los esfuerzos por cambiar la imagen de la niñez en abandono, estos centros aún distan de cumplir con las condiciones necesarias para replicar las características de un hogar, lo que genera un impacto negativo en el desarrollo de los niños que los habitan (p. 26).

En cuanto a las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (2010), la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó que se garantice a los niños un hogar estable y un vínculo continuo con sus cuidadores, dado que la permanencia de estos vínculos es esencial para el bienestar de los menores.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Asimismo, Carmen Ruíz Serrano (2021) resalta que el tipo de vínculo que se establece entre los niños y sus cuidadores en los Centros de Acogida Residencial es crucial para el bienestar de los menores, ya que este vínculo cumple un rol sustitutivo de parentalidad (p. 45). UNICEF también ha subrayado que la calidad de la relación entre los cuidadores y los niños tiene un impacto significativo en su desarrollo emocional, cognitivo y físico.



Fuente: Unicef, 2017

En resumen, los hallazgos de Guillén (2021) refuerzan la idea de que, a mayor vínculo afectivo entre los cuidadores y los niños, se generan mayores conexiones cerebrales, lo cual facilita el desarrollo de habilidades intelectuales, emocionales y físicas. Por el contrario, la baja actividad cerebral en los niños institucionalizados puede tener efectos negativos en su desarrollo psicológico y social, afectando su integración y funcionamiento en la sociedad (p. 53).

Diversos estudios han demostrado que los niños en Centros de Acogida Residencial enfrentan graves dificultades de desarrollo, como la ausencia de la figura materna, retrasos en el desarrollo físico y motor, problemas de lenguaje y bajo rendimiento intelectual, lo que resalta la necesidad urgente de mejorar las condiciones de cuidado en estos centros para promover una verdadera integración social y familiar.

Respecto a esto, en base a los estudios realizados por Chaplin (1915), Lewry (1940), Bakwin (1942), Golfarb (1943), Riabie (1944) Spitz (1946), Bowlby (1951) y Fisher (1952), retomando lo señalado por Malpartida y Mazuelos (1992), Martínez, Quezada, Sassone y Huarachi (2001) han afirmado que los niños y adolescentes que se

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

encuentran viviendo en un Centro de Acogida Residencial tienen las siguientes características:

1. Ausencia de la figura materna específica. Los niños permanecen solos gran parte del tiempo, lo que da lugar a un exceso cuidado de los niños y a la falta de constancia en las relaciones entre éstos, lo que impide que el niño desarrolle una conciencia de sí mismo y de medio ambiente.
2. Desarrollo físico disminuido. Retardo en el desarrollo, insuficiente peso.
3. Compromiso en la manufacturación de la motilidad: atraso en el desarrollo motor.
4. Compromiso en el lenguaje. Es el más afectado, pero a la vez el más susceptible de mejorar si se cambia al niño de medio ambiente.
5. Bajo rendimiento intelectual. Comprobado en pruebas psicológicas.
6. Dificultades en el proceso de internalización de imágenes, conceptos y valores.
7. Ineptitud. En nuevas situaciones sociales.
8. Dificultad para lograr la diferencia sexual.
9. Retardo o defecto en el descubrimiento del cuerpo y en la interrogación del autoconcepto.
10. Falta de tensión y ansiedad normal que se manifiesta por ejemplo en la adaptación pasiva de procesos escolares.
11. Dificultad para desarrollar un sentimiento de confianza en el adulto.

Así, de acuerdo con la abundante bibliografía existente, se ha evidenciado que los efectos de la vida en un Centro de Acogida Residencial siempre son negativas para la niña, niño o adolescente, tanto en el aspecto psicológico como en el social, cuando éstos no generan apego con sus cuidadores y cuando la calidad del vínculo entre éstos es deficiente, lo cual en casi todos los casos se debe a la alta rotación de los cuidadores.

El rol del INABIF en el cuidado de NNA y familias vulnerables

El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF) es una entidad especializada en ofrecer atención y protección a personas en situación de riesgo o abandono. A través de los servicios brindados por su personal, se asegura la satisfacción de las necesidades básicas (alojamiento, alimentación, vestimenta, salud, etc.) y el desarrollo humano de niñas, niños, adolescentes, adultos con discapacidad y personas mayores en estado de desprotección. Esto incluye tanto la mitigación del sufrimiento como la estimulación afectiva y emocional.

El INABIF, bajo la dependencia del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), tiene como misión la promoción, atención y apoyo a diversos grupos

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

vulnerables: niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos y personas mayores que se encuentran en situación de riesgo, abandono o que padecen problemas psicosociales o físicos que limitan su desarrollo humano. Su objetivo es contribuir a su bienestar y desarrollo personal, fortaleciendo sus capacidades para que puedan integrarse plenamente a la sociedad y a sus familias.

Según su Manual de Operaciones, la finalidad del INABIF es:

"Contribuir con el desarrollo integral de las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad en situación de abandono, y propiciar su inclusión en la sociedad y el ejercicio pleno de sus derechos". (INABIF, 2021).

En este contexto, para atender a las personas en situación de riesgo o abandono, el INABIF cuenta con dos Unidades de Línea misionales:

1. La Unidad de Servicios de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes (USPNNA), que ejecuta sus acciones de protección a través de:
 - La Subunidad de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SUPNNA), la cual ejecuta sus acciones a través de los Centros de Acogida Residencial (CAR), y
 - La Subunidad de Atención de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Calle (SUNNAC), la cual ejecuta sus acciones a través del Servicio de Educadores de Calle (SEC).
2. La Unidad de Desarrollo Integral de Familias (UDIF), que ejecuta sus acciones de atención a través de:
 - La Subunidad de los Centros de Desarrollo Integral de las Familias (CEDIF),
 - La Subunidad de ... el Servicio de Atención de Urgencias INABIF en Acción, y
 - La Estrategia Acercándonos.

En estas dos Unidades de Línea se presta servicios sociales orientados a la atención y protección de los Derechos de:

- a) Niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o en estado de desprotección familiar,
- b) Niños, niñas y adolescentes en estado de desprotección familiar con alguna discapacidad que se encuentren en estado de abandono,

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

- c) Adultos mayores en estado de abandono con larga permanencia en los CAR, y
- d) Familias vulnerables o en riesgo social.

Los Servicios Sociales del INABIF se encuentran alineados al Artículo 4° de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que:

“La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia...”

Según la Quinta Disposición Transitoria del D.L. N° 830 – Ley del Instituto Nacional de Bienestar Familiar, los trabajadores del INABIF deben estar comprendidos dentro del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728.

El INABIF, a través de los Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CEDIF), atiende a familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social que enfrentan condiciones internas y externas que vulneran los derechos de niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores. Estas familias suelen estar expuestas a situaciones como:

- Violencia doméstica o intrafamiliar.
- Irresponsabilidad parental.
- Exposición al peligro.
- Expulsión de sus miembros.
- Abandono moral y económico.

Estas familias están en riesgo de que sus miembros desarrollen conductas de riesgo o se involucren en actividades marginales como:

- Robo.
- Receptación.
- Venta de drogas.
- Prostitución.
- Explotación sexual comercial infantil.
- Trata de niños, niñas y adolescentes (NNA).

Por otro lado, en los Centros de Acogida Residencial (CAR)², se atiende a niños, niñas y adolescentes que, por diversas razones, no pueden vivir con sus padres, ya sea por

² De acuerdo con el Informe del GIN (1997), son más de dos millones de niños, niñas y adolescentes expuestos a situaciones de alto riesgo, debido a las condiciones de extrema pobreza de sus familias, que se encuentran sometidos a malos tratos, a

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

haber sido declarados en estado de abandono o por estar involucrados en un proceso de investigación tutelar para determinar su situación legal. Los CAR brindan atención a menores desde los 0 hasta los 18 años, a través de quince perfiles biopsicosociales que requieren intervenciones complejas y especializadas. Algunos de estos perfiles son:

1. Víctimas de Abandono.
2. Víctimas de Maltrato.
3. Maternidad adolescente.
4. Discapacidad motora.
5. VIH - Sida
6. Farmacodependencia.
7. Diagnóstico psiquiátrico.
8. Diagnóstico neurológico.
9. Problemas de identidad sexual.
10. Víctimas de explotación sexual comercial.
11. Situación de calle.
12. Víctimas de abuso sexual.
13. Participante en violencia urbana.
14. En conflicto con la Ley penal e inimputables por su edad.
15. Institucionalizados o de larga permanencia en un CAR.

A través del Servicio de Educadores de Calle – SEC, se atiende a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en «*Situación de Calle*», es decir éstos permanecen por tiempo prolongado en la calle, socializando con los actores de la calle³ y realizando actividades que son peligrosas y perjudiciales para su bienestar físico, mental o moral (OIT-CEPAL, 2020) y, en consecuencia, debe protegerseles de dicha situación debido a que vulnera sus Derechos Fundamentales; en esta situación se encuentran:

- Las niñas, niños y adolescentes que trabajan en la calle,
- Las niñas, niños y adolescentes que mendigan en las calles, y
- Las niñas, niños y adolescentes que viven en la calle

explotación económica y a condiciones nocivas para su salud, su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; la situación descrita por el GIN hasta el momento no ha podido ser rebatida por ninguna agencia oficial.

³ Por actores de la calle entiéndase a todos aquellos que habiendo roto o no su vínculo con la sociedad oficial, han hecho de la calle su espacio vital, del que se nutren y, al mismo tiempo, perpetúan; tenemos entre ellos a las prostitutas, los ladrones, los jóvenes de barras deportivas, los pandilleros, los de niños que viven en la calle, los locos, etc.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Así, las niñas, niños y adolescentes en situación de calle *son aquellos que tienen o no vínculo familiar y que se encuentran socializando en la calle en forma parcial o total, hecho que vulnera sus Derechos y los expone a diversas situaciones de riesgo*, tales como enfermedades, accidentes, abuso sexual, explotación sexual comercial, trabajo infantil y otras situaciones que afectan su desarrollo integral.

De acuerdo con lo señalado por Enrique Vásquez (2020), se define a un niño en situación de calle como aquel que trabaja en la calle, vive en la calle, es mendigo o sufre de explotación sexual; en este mismo sentido, Mariana Benavente (2018), entre los niños y adolescentes en situación de calle se encuentran aquellos que trabajan o viven en la calle, además de aquellos que realizan mendicidad o los que están inmersos en explotación sexual y, como consecuencia de su exposición a la calle, se encuentran en un proceso de «*callejización*»⁴.

De acuerdo con los datos proporcionados por la *Encuesta Nacional Especializada de Trabajo Infantil* (ETI 2015)*, de los 7'573,500 niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años de edad que en dicho año vivían en el Perú, 1'974,400 se encontraba realizando alguna actividad económica, lo cual representaba el 26,1% de la población total de niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con los datos proporcionados por la ETI-2015, se sabe que:

- En promedio, 1 de cada 4 niños, niñas y adolescentes trabaja en calles, minas, talleres informales, servicio doméstico, plantaciones agrícolas y otras ocupaciones.
- El porcentaje de niños y adolescentes que trabaja fue mayor (27,7%) que el trabajo de las niñas y adolescentes (24,2%).
- Las principales actividades reportadas por los niños, niñas y adolescentes son: agrícolas (58.8%), el comercio por menor⁵ (12.5%), la venta ambulante (8.8%) y otras⁶ (11.1%).
- De acuerdo a la región natural, la población de niños, niñas y adolescentes que trabajan se encontraban prioritariamente en la sierra (39.5%), seguido de la selva (34.6%) y de la costa (13%), siendo el grupo etario predominante el de 14 a 17

⁴ La «*callejización*» es el proceso de interiorización de la cultura de la calle y, como tal, es el proceso más nocivo para el desarrollo psicológico y social de los niños y adolescentes expuestos a la dinámica de la calle.

* Se refiere a la *Segunda Encuesta Nacional Especializada en Trabajo Infantil* (2015), realizada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y la Organización Internacional del Trabajo.

⁵ Hace referencia al comercio no ambulatorio.

⁶ Incluye a los peones de carga, personal doméstico, cobradores, vendedores de servicios de transporte, conductor de vehículos, pescadores y otros.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

años con el 40.5% del total, con una edad de inicio en el trabajo de 5 a 9 años (53.7%).

- 1'274,100 (77,3%) niños, niñas y adolescentes realizaron trabajos peligrosos; de estos, 71,800 (5,6%) desarrollaron trabajos forzosos. Por área de residencia, en el área rural, el 34,2% realizaron trabajos peligrosos, mientras que, en el área urbana, lo realizó el 10,2%.

Situación laboral de los trabajadores CAS del INABIF

Según un análisis de Nancy Cieza para SERVIR (2011), los trabajadores bajo el régimen del Contrato Administrativo de Servicios (CAS) en el INABIF tienen los salarios más bajos dentro del sector público peruano. Esta situación ha llevado a que muchos trabajadores especializados y con experiencia abandonen sus puestos en busca de mejores condiciones laborales en otras instituciones, lo que afecta la calidad de la atención a los niños y adolescentes en riesgo.

La falta de una escala remunerativa definida y la imposibilidad de actualizar los salarios periódicamente contribuyen a la insatisfacción laboral. Muchos trabajadores CAS tienen sus sueldos congelados, lo que genera descontento y fomenta la migración a otras instituciones, deteriorando así los servicios prestados por el INABIF.

En conclusión, para evitar la fuga de profesionales calificados y mejorar la calidad de la atención a los usuarios del INABIF, es fundamental fortalecer la actuación del programa, lo que no solo impactará positivamente en la calidad de vida de los trabajadores, sino también en la respuesta del Estado ante los problemas sociales de los niños, niñas, adolescentes y sus familias.

El 30 de setiembre de 2025, el INABIF contó con 2,381 trabajadores, los cuales están sujetos a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 276, N° 728 y N° 1057, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Decreto Legislativo N° 276	Decreto Legislativo N° 728	Decreto Legislativo N° 1057	Total
7	263	2,111	2,381
0,2 %	11,05 %	88,66%	100 %

En relación a los trabajadores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057, cabe discriminar entre aquellos que tienen un contrato a plazo indeterminado y

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

aquellos que tienen un contrato a plazo determinado; así, puede señalarse que el INABIF cuenta con 1,062 trabajadores CAS a plazo indeterminado, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Trabajadores Decreto Legislativo N° 1057 a plazo indeterminado	Trabajadores Decreto Legislativo N° 1057 a plazo determinado	Total
1,062	1,049	2,111
51 %	49 %	100 %

Debido a que los mayores porcentajes de trabajadores del INABIF se encuentran entre aquellos que están sujetos a los regímenes laborales de los Decretos Legislativos N° 728 y N° 1057, hacer un análisis comparativo entre estos dos regímenes laborales será de utilidad para conocer la real situación en la que se encuentran los trabajadores CAS del INABIF.

Así, al compararse estos dos regímenes laborales, se observa que:

En cuanto al personal bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, hay un mejor manejo del aspecto salarial por cuanto se cuenta con una escala remunerativa aprobada por el MEF que establece los niveles remunerativos, según categorías y grupos ocupacionales; la escala vigente fue la aprobada por Decreto Supremo N° 226-2019-EF del 20 de julio de 2019:

De otro lado, se cuenta con beneficios sociales acorde con los estándares que rigen para la actividad privada, como el pago de gratificaciones que equivalen a un sueldo completo en los meses de julio y diciembre, así como el depósito de la CTS en una cuenta bancaria, que equivale a medio sueldo en los meses de mayo y noviembre.

Al compararse las bajas o ceses de los trabajadores entre los años 2018 y 2023 (5 años), se observa que éstas son más reducidas en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 (CAP) que en el régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS); así, se han producido 98 bajas o ceses en los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 (CAP) frente a las 1,515 bajas o ceses en los trabajadores del régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 (CAS), siendo el promedio de ceses en entre los trabajadores CAP del 5% mientras que entre los trabajadores CAS este ha sido del 14%, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

Comparación de las bajas o ceses de los últimos 5 años

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

(D. Leg. N° 728 frente al D. Leg. N° 1057)

AÑO	N° DE BAJAS ANUAL			PEA A DICIEMBRE			% BAJAS		
	CAP	CAS	TOTAL	CAP	CAS	TOTAL	CAP	CAS	TOTAL
2018	25	227	252	386	1,758	2,144	6%	13%	12%
2019	12	230	242	376	1,834	2,210	3%	13%	11%
2020	2	271	273	367	1,916	2,283	1%	14%	12%
2021	25	209	234	342	1,915	2,257	7%	11%	10%
2022	14	211	225	338	1,914	2,252	4%	11%	10%
2023	20	367	387	319	1,665	1,984	6%	22%	20%
TOTALES	98	1,515	1,613	2,128	11,002	13,130	5%	14%	12%

Cuadro proporcionado por la URH del INABIF, 2023

De lo anterior se evidencia que la pertenencia a un régimen laboral como el regulado por el Decreto Legislativo N° 728, garantiza una estabilidad de cuidadores y operadores sociales en relación de 3 a 1 en relación con el régimen regulado por el Decreto Legislativo N° 1057, independientemente de los estímulos económicos que reciban los trabajadores CAS en el desarrollo de su actividad laboral.

Por ello, a fin de evitar la migración de profesionales especializados y con experiencia en la atención a los problemas sociales entre niños, niñas y adolescentes, es necesario fortalecer la actuación del INABIF, lo cual no solo tendrá impacto positivo en la calidad de la atención a los usuarios de sus servicios, sino también en la calidad de vida de los trabajadores y en la economía.

Los Servicios Sociales del INABIF se encuentran alineados al Artículo 4° de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que:

“La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia...”

Por lo anterior, debido a que las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar son aquellos que, teniendo vínculo familiar o no, se encuentran en una situación que vulnera sus Derechos y los expone a situaciones de riesgo que

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

afectan su desarrollo integral, *resulta de interés nacional* garantizar protección integral a este sector vulnerable de la población infantil, coadyuvando al logro de los objetivos del Estado en relación a la protección integral de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o de desprotección, en el marco del respeto a la dignidad de la persona humana.

Así, debido a la particular situación de riesgo de deterioro social en la que se encuentran las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar, con la finalidad de garantizar su atención y protección por parte del Estado Peruano, así como el apoyo a sus familias de origen para que asuman el cuidado de sus hijas e hijos cuando ello sea posible y convenga a su interés superior, al amparo del Decreto Legislativo N° 1297 – Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, es necesario que los Operadores Sociales que brindan cuidado y protección a las niñas, niños y adolescentes que se encuentren al interior de una medida de protección, siempre que tengan la condición de trabajadores del Régimen Especial del Contrato Administrativo de Servicios que tengan la condición de vínculo a plazo indefinido, se acojan a lo dispuesto en la Quinta Disposición Transitoria del D.L. N° 830 – Ley del Instituto Nacional de Bienestar Familiar, según la cual las personas que han ingresado a trabajar en el INABIF deben estar comprendidas dentro de los alcances del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728, con lo que se garantizará que las dinámicas socioeducativa y terapéutica que se realicen en los servicios sociales del INABIF tengan permanencia, sostenibilidad y estabilidad, sin lo cual no se podrán superar las circunstancias familiares que dieron origen a la actuación protectora del Estado.

En este orden de ideas, debido a que en los últimos años se ha producido un aumento de las situaciones de riesgo entre niñas, niños y adolescentes y que, asimismo, debido a la situación por la que atraviesa el INABIF, existe una migración a la actividad privada de auxiliares, técnicos y profesionales, en desmedro de la calidad de la respuesta del Estado para la adecuada atención y reducción de la delincuencia juvenil, el pandillaje, la drogadicción, la explotación sexual infantil, los embarazos adolescentes y el sicariato adolescente; por ello, a fin de mejorar la calidad de la respuesta del Estado ante las conductas de riesgo de niños y adolescentes y la situación de las familias vulnerables y, asimismo, para evitar la migración de profesionales con experiencia y especialización y promover su satisfacción, motivación y continuidad en el trabajo, se hace necesario se propone la incorporación al Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728 de los Operadores Sociales del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF que brindan cuidado y protección a las niñas, niños y adolescentes que se encuentren al interior de una medida de protección, siempre que tengan la condición de trabajadores del Régimen

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Especial del Contrato Administrativo de Servicios con la condición de vínculo a plazo indefinido, con lo cual se podrá garantizar la permanencia, sostenibilidad y estabilidad de los Operadores Sociales que brindan atención y protección a niñas, niños y adolescentes, con lo que se asegurará un marco legal para propiciar una respuesta efectiva del Estado ante los problemas que afectan a la Familia y la Sociedad, lo cual tendrá incidencia directa en la disminución tanto de las conductas de riesgo de niños, niñas y adolescentes, como de la violencia familiar, la delincuencia juvenil y la inseguridad ciudadana.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La promulgación de la presente Ley tendrá efectos inmediatos y directos sobre las condiciones laborales de los trabajadores del INABIF, proporcionándoles una mayor estabilidad y seguridad en su relación laboral. La incorporación de estos trabajadores al régimen del Decreto Legislativo N° 728 potenciará la capacidad de respuesta de la entidad, mejorando la continuidad de los programas de atención social dirigidos a las poblaciones vulnerables.

A mediano plazo, la implementación de esta medida contribuirá significativamente a la mejora de la calidad del servicio brindado por el INABIF. Los trabajadores, al contar con una mayor estabilidad y ser parte de un régimen laboral más sólido, estarán mejor capacitados y serán más comprometidos con su labor institucional. Este fortalecimiento se reflejará en un impacto positivo sobre los beneficiarios de los programas del INABIF, quienes experimentarán una atención más eficiente y mejores resultados en el ámbito de la protección social.

Es importante señalar que la iniciativa legislativa no deroga ni modifica ninguna norma del ordenamiento jurídico nacional. Por el contrario, refuerza y amplía los alcances de la Ley N° 31131, que establece disposiciones para erradicar la discriminación en los regímenes laborales del sector público. En particular, el artículo 4 de esta ley reconoce la estabilidad laboral de los trabajadores del régimen CAS con contrato a plazo indeterminado, hasta su incorporación a un régimen laboral ordinario, como el establecido por el Decreto Legislativo N° 728.

En este sentido, el Proyecto de Ley busca eliminar las situaciones de discriminación laboral entre los trabajadores que realizan funciones permanentes dentro del INABIF, garantizando la igualdad de trato, la estabilidad laboral y la protección de los derechos de los trabajadores, en consonancia con los principios constitucionales que regulan el derecho al trabajo en el país.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Asimismo, la norma propuesta fortalece el sistema de protección integral de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar, que son atendidos por el INABIF en los Centros de Acogida Residencial (CAR), los servicios de Educadores de Calle y los Centros de Desarrollo Integral de la Familia (CEDIF). La incorporación al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 garantizará la continuidad y especialización del personal encargado del cuidado y atención de este sector vulnerable.

Este Proyecto de Ley también se encuentra alineado con el artículo 4 de la Constitución Política del Perú, que establece que la comunidad y el Estado deben proteger de manera especial a los niños, adolescentes, madres y personas adultas mayores en situación de abandono. Este mandato constitucional obliga al Estado a adoptar medidas normativas que aseguren la protección especial de estos grupos, lo que se logra con la estabilidad laboral de los trabajadores encargados de su atención.

En consecuencia, la entrada en vigencia de esta Ley no alterará el ordenamiento jurídico nacional ni generará efectos normativos negativos. Por el contrario, contribuirá a la coherencia del sistema legal, al reforzar el marco normativo tanto en términos de protección laboral como de derechos de la niñez y la adolescencia.

Finalmente, la propuesta legislativa está respaldada por el Informe Defensorial N.º 150 (2010) titulado *"El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: situación de los Centros de Atención Residencial estatales"*, en el cual la Defensoría del Pueblo recomendó al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ajustar progresivamente la estructura y funcionamiento de los Centros de Acogida Residencial para que se asemejen más a modelos de cuidado familiar, en concordancia con las Directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado. Esta recomendación refuerza el objetivo de la presente Ley de asegurar la estabilidad del personal encargado de la atención directa de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no genera gastos adicionales al Tesoro Público, ya que su ejecución se financiará con cargo al presupuesto institucional del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), y su desarrollo se llevará a cabo de manera progresiva durante un plazo máximo de tres (3) años. Por lo tanto, la iniciativa no compromete recursos fiscales adicionales ni altera el equilibrio presupuestario del Estado.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Esta ley representa un avance significativo en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores del INABIF, lo que, a su vez, repercutirá positivamente en la calidad de los servicios brindados a las poblaciones más vulnerables del país. Su implementación fortalecerá la estabilidad laboral, profesionalizará el servicio y garantizará la continuidad de la atención a quienes más lo necesitan.

Aunque la incorporación progresiva de los trabajadores al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 implica el reconocimiento de derechos y beneficios laborales, los costos asociados a esta medida están plenamente compensados por los beneficios sociales, institucionales y económicos que se derivan de la norma. Estos beneficios superan con creces los gastos que podrían generarse durante su implementación.

El beneficio principal de esta Ley radica en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores del INABIF, lo que se traducirá en un servicio público de mayor calidad y, en consecuencia, beneficiará directamente a las personas en situación de vulnerabilidad. Además, la integración de los trabajadores al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 fortalecerá la institucionalidad del INABIF, promoviendo su desarrollo y mejorando la eficacia de sus programas.

Desde una perspectiva de política pública, el Proyecto de Ley contribuye directamente al fortalecimiento de la función protectora del Estado respecto de las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar. En particular, la estabilidad y permanencia del personal encargado del cuidado, atención y protección en los Centros de Acogida Residencial (CAR) del INABIF se constituye en un factor determinante para garantizar la continuidad, calidad y eficacia de los servicios sociales prestados a esta población.

La evidencia especializada en desarrollo infantil y protección social ha destacado la importancia del apego seguro entre los niños y sus figuras de cuidado, ya que el bienestar emocional y la seguridad psicosocial de los menores dependen en gran medida de la estabilidad y capacidad de respuesta de estos cuidadores. En este contexto, la alta rotación o precariedad laboral del personal encargado de la atención afecta negativamente la posibilidad de generar vínculos estables y seguros. Por ello, resulta de interés público que el Estado garantice condiciones de estabilidad laboral a los operadores sociales que cumplen funciones de cuidado y protección en los CAR, ya que esto contribuye a mejorar la salud mental, emocional y social de los niños, así como a reducir la incidencia de conductas de riesgo tanto durante su permanencia en los centros como en las etapas posteriores a su egreso.

Proyecto de Ley que dispone la incorporación de los trabajadores del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), contratados a plazo indeterminado bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo 728

Desde el enfoque costo-beneficio, la norma genera beneficios sociales sustanciales, entre los cuales destacan:

- a. La mejora en la calidad y continuidad de los servicios de atención integral brindados por el INABIF.
- b. La reducción de costos sociales futuros asociados a problemas de salud mental, exclusión social y conductas de riesgo.
- c. La disminución de la rotación del personal y de las contingencias laborales y judiciales para la entidad.
- d. El fortalecimiento del proceso de recuperación social y reintegración adecuada de los niños y adolescentes a la sociedad.

Por lo tanto, el Proyecto de Ley no solo no implica costos adicionales para el Estado, sino que constituye una inversión socialmente eficiente, orientada a la prevención, protección y restitución de los derechos fundamentales de una población altamente vulnerable. La relación costo-beneficio de la iniciativa es claramente favorable, generando impactos positivos sostenibles en el corto, mediano y largo plazo.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente Ley se encuentra alineada con los principios establecidos en el Acuerdo Nacional, en particular con aquellos relacionados con la mejora de la gestión pública, la profesionalización del servicio público y el fortalecimiento de la estabilidad laboral. La incorporación de los trabajadores del INABIF al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 contribuye a avanzar en estos objetivos, garantizando una mejor calidad en los servicios prestados a la ciudadanía. Y, tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- a) Décimo Primera Política del Estado, Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación, en la que el Estado se compromete a combatir toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades.
- b) Décimo Cuarta Política del Estado, Acceso al empleo pleno, digno y productivo, en la que el Estado se compromete a contar con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo.