

Lima, 17 de febrero de 2026

OFICIO N° 017-2026/SINTRAINABIF

Señora:
Milagros Jauregui de Aguayo,
Congresista de La República
Presidenta
Comisión de la Mujer y Familia
Presente.-

Asunto: Opinión sobre Proyecto de Ley N° 13931/2025-CR

Referencia: Oficio N° 0684-2025-2026-CMF/CR (12.FEB.2026)

De mi consideración:

A nombre de los Trabajadores del INABIF, tengo el agrado de dirigirme a su Presidencia en relación al asunto de la referencia, a fin de informar a usted lo siguiente:

Antecedentes:

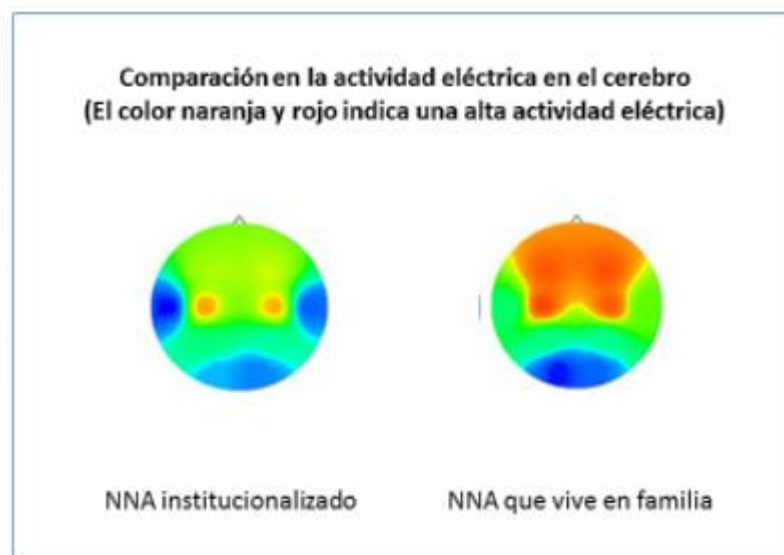
1. El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF es una institución especializada en brindar atención y protección especial a personas en riesgo o en estado de abandono y la prestación directa o indirecta de sus servidores, inciden en la adecuada atención de las necesidades básicas (alojamiento, alimentación, vestido, salud, etc.) y de desarrollo humano (mitigación del sufrimiento, estimulación, afecto, etc.) de niñas, niños, adolescentes en estado de abandono.
2. De acuerdo con la Quinta Disposición Transitoria del D.L. N° 830 – Ley del Instituto Nacional de Bienestar Familiar, las personas que ingresen a trabajar al INABIF, estarán comprendidas dentro de los alcances del Régimen Laboral del Decreto Legislativo N° 728.
3. El INABIF es un Programa Nacional dependiente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP, que tiene a su cargo la promoción, atención y apoyo a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos y en general a toda persona en situación de riesgo y abandono o con problemas psicosociales o corporales que menoscaben su desarrollo humano, a fin de alcanzar su bienestar y desarrollo personal, fortaleciendo y desarrollando sus capacidades para convertirlos en personas útiles a su familia y a la sociedad.
4. De acuerdo con su Manual de Operaciones, la Finalidad del INABIF es:

“La finalidad del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, es contribuir con el desarrollo integral de las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, en situación de abandono, y propiciar su inclusión en la sociedad y el ejercicio pleno de sus derechos”.

5. En los últimos años se ha presentado una alta rotación de servidores CAS contratados para el cuidado y la atención de los NNA en los servicios del INABIF, lo cual podría estar asociado al desarrollo de conductas de riesgo entre los NNA que son atendidos por el INABIF, ya que la alta rotación de cuidadores no contribuye a la formación de vínculos seguros y estables, contribuyendo al desarrollo de problemas de salud mental asociados a la violencia.

En este sentido, en base a los hallazgos realizados al respecto, se ha afirmado que *“a mayor vínculo, mayores serán las conexiones cerebrales”* (Imagen 1), con lo que, como es de entenderse, la baja actividad eléctrica en el cerebro del niño o adolescente institucionalizado, tiene incidencia negativa en su desarrollo psicológico, cognitivo y motor, afectando seriamente su desenvolvimiento en las diferentes áreas de su vida social.

Imagen 1



Tomado de: Guillén, 2021.

De acuerdo con esto:

- a) En la atención residencial se han presentado situaciones de riesgo para la integridad física y la vida de servidores y locadores vinculados al cuidado y atención de los NNA en los servicios del INABIF, como por ejemplo: 1) el asesinato de una tutora por parte de las residentes de un CAR, 2) la retención de la Directora de un CAR por parte de una residente utilizando arma blanca, 3) el intento de abuso sexual de una tutora por parte de un residente de un CAR, así como las salidas no autorizadas (evasiones) de los CAR y una serie de desbordes conductuales que han puesto en riesgo la integridad de los residentes de los CAR y episodios de ansiedad y depresión (menor y mayor) que han puesto en riesgo la vida de los residentes de los CAR y la integridad física de los usuarios de los servicios sociales del INABIF.

En la atención no residencial, de igual forma, entre los adolescentes, se han presentado situaciones de estrés y se han desarrollado situaciones de riesgo (consumo de drogas, embarazo adolescente, violencia urbana, delincuencia, etc.) que dificultan su integración a la sociedad.

- b) Durante los años 2022 y 2025 se ha reportado que los NNA que han sido egresados de los servicios del INABIF han presentado conductas de riesgo que dificultaron su reintegración familiar y social, habiéndose observado que entre los ex residentes de los CAR existe inhabilidad social, insensibilidad social y conductas violentas y agresivas, así como desprecio por la vida de los demás.

Análisis de la situación:

1. Sobre la situación que motiva la atención del INABIF:

- a) De acuerdo con lo señalado por Álvarez-Uría y Valera (2009), es de advertirse que “cuando la familia se convierte en la principal instancia protectora de socialización se convierte a la vez en la principal fuente de las insatisfacciones” (p. 32); así, debido a las deficiencias para la satisfacción de las necesidades básicas y de desarrollo de sus miembros más jóvenes, la familia postmoderna, antes que en un «factor de protección», se constituye en un «factor de riesgo»¹. Con esto, la familia estaría pasando a ser un «espacio de riesgo» para los niños, niñas y adolescentes, “debido a los procesos de «desparentalización» y «desfamiliarización»² que –desde hace mucho tiempo– se están operando en el seno de la familia postmoderna” (Guillén, 2021, p. 86), siendo “notoria la declinación de la fuerza del parentesco y de la importancia de las responsabilidades familiares” (Arriagada. 1997, p. 20).
- b) De acuerdo con Sanicola (1996), “a juicio de incompetencia generalmente sustentado por terceros” (p. 18), en la actualidad, la familia “no está en condición de garantizar el adecuado desarrollo biopsicosocial de sus miembros más jóvenes ni su posterior integración armoniosa a los grupos secundarios, por lo que las «conductas anómicas» de los niños, niñas y adolescentes son afrontadas (enfrentadas o controladas) recurriendo a la institucionalización prolongada, mientras que ante la incapacidad para la satisfacción de las necesidades, la expulsión a la calle de sus miembros vulnerables es la principal respuesta” (Guillén, 2022, p. 5).
- c) En la actualidad, “hablar de familia nos exige trascender de la idea convencional de su conformación: padre, madre e hijos, pues la estructura familiar, igual que la sociedad es cambiante y se complejiza con ésta” (Ruiz, 2021, p. 58), por lo que Velasco (2010, citado por Ruiz, 2021) “planteó una variante que soporta que los centros asistenciales, llamados Casas Hogar, deben ser concebidos como una familia (...), al concebir en su labor las tareas propias de este sistema” (Ruiz, 2021, pp. 58-59).
- d) Así como pensamos en una familia pequeña o que se reduce a su mínima expresión debido a los procesos de «desparentalización» y «desfamiliarización», también cabe pensar en las dificultades que se vienen presentando en la parentalidad sustituta que se lleva a cabo en los Centros de Acogida Residencial del INABIF, debido a que la

¹ Respecto al hecho de que muchas veces la familia se constituya en un «factor de riesgo» para el niño, Naveillan (1996) ha señalado que las alteraciones de la familia pueden generar graves riesgos para sus miembros y aún para la sociedad.

² El concepto *desfamiliarización* no es un concepto nuevo y ya puede encontrarse en el *Das Unheimliche* propuesto por Freud en 1919; casi un siglo después, en 2021, este concepto ha sido utilizado por Jorge Bruce en una nota de opinión que apareció el 15 de agosto de 2021 (en el Diario La República) y por Clody Guillén (2021), bajo la acepción de *dejar de tener el vínculo familiar*, en el libro *La Paradoja Peruana. Aislamiento obligatorio e infancia en riesgo social en la nueva normalidad* (Editorial Letra).

subjetividad de las personas que reemplazan a los padres es moldeada por el quehacer laboral “teniendo un impacto en el cuidado y atención de la población albergada y su identificación como familias de carácter sustituto, con fundamento en su estructura y las relaciones vinculares que al interior se establecen” (Ruiz, 2021, p. 45).

e) La permanencia y continuidad de las personas que reemplazan a los padres y cumplen la función de la parentalidad sustituta o la labor de cuidado en los servicios prestados por el INABIF tiene incidencia en la salud mental y social de los NNA que son atendidos en los Centros de Acogida Residencial, Centros de Desarrollo Integral de la Familia y Servicio de Educadores de Calle y, por ello mismo, la poca permanencia de las personas y la falta de continuidad de los vínculos repercutirían negativamente en el desarrollo de conductas de riesgo que pueden dificultar la reintegración familiar y social, siendo dichas conductas predictoras de inadaptación social, con lo que se reducen las posibilidades futuras de los NNA para su integración a la economía formal.

f) Entre los colectivos en riesgo que atiende el INABIF:

1) A través de los **Centros de Desarrollo Integral de la Familia – CEDIF**, se atiende a familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social que, por sus condiciones internas y externas, están expuestas a situaciones que vulneran los Derechos de las niñas, niños y adolescentes, de las personas con discapacidad y de los adultos mayores, presentando una alta tasa de:

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

Asimismo, estas familias están expuestas a que sus integrantes desarrollen conductas de riesgo o ingresen en estrategias marginales de generación de ingresos, como:

- El Robo,
- La Receptación,
- La Venta de Drogas,
- La Prostitución,
- La Explotación Sexual Comercial Infantil, y
- La Trata de NNA.

2) De otro lado, entre los niños, niñas, adolescentes en situación de riesgo o en estado de abandono que son atendidos en los **Centros de Acogida Residencial – CAR**, se encuentran aquellas niñas, niños y adolescentes que, por diversas razones, no pueden vivir bajo el cuidado de sus padres, por haber sido declarados judicialmente en estado de abandono o por estar inmersos en un proceso de investigación tutelar a fin de determinar su situación legal.



En los CAR se atiende a niñas, niños y adolescentes desde 0 hasta los 18 años de edad, de acuerdo con quince perfiles biopsicosociales, los cuales requieren de intervenciones complejas y altamente especializadas:

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.

3) 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 calle¹ y realizando actividades que son peligrosas y perjudiciales para su bienestar físico, mental o moral (OIT-CEPAL, 2020) y, en consecuencia, debe protegerse 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.

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

¹ 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.

están inmersos en explotación sexual y, como consecuencia de su exposición a la calle, se encuentran en un proceso de «callejización»¹.

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.

- 4) Asimismo, ha disminuido la edad de inicio del consumo de sustancias psicoactivas y, también, ha aparecido el sicariato adolescente, el cual no sólo es un problema social, sino también es un fenómeno sociológico que cuestiona el funcionamiento de la familia y obliga al replanteamiento de las estrategias del Estado para afrontarlo, reducirlo y erradicarlo; ambas problemáticas, aunque no son objetivo del INABIF, son atendidos por éste.

De acuerdo con esto, las niñas, niños y adolescentes atendidos en los Servicios del INABIF provienen de familias multi problemáticas y, por ello mismo, son vulnerables ante el desarrollo de conductas de riesgo, lo que se agrava al momento de egresar de los servicios ya que se reintegran a familias cuyas dinámicas están vinculadas a la violencia y el riesgo criminógeno.

Por lo anterior, es imprescindible que durante su atención en los servicios del INABIF desarrollen vinculaciones estables, seguras y dialogantes, ya que ello actúa como un mecanismo de inmunización psicosocial ante el riesgo de desarrollar conductas de riesgo e integrarse a dinámicas delictivas una vez que han egresado de los Centros de Acogida Residencial (CAR), Centros de Desarrollo Integral de las Familias (CEDIF) o Servicio de Educadores de Calle (SEC) del INABIF.

2. Sobre la problemática de la institucionalización:

- a) De acuerdo con lo señalado por Isa y Guasti (2009), es de advertirse que “un niño institucionalizado no es solamente aquel internado en un instituto, sino que lo es también quien está atravesado por el Estado mediante una intervención profesional, ajena a su red familiar y social” (p. 170); así, se encontrarían institucionalizados no solo los NNA que viven en los Centros de Acogida Residencial, sino también aquellos NNA que se encuentran en una medida de protección o participan de los servicios sociales del INABIF en forma sostenida y constante en el tiempo.
- b) Ante la problemática social que significan los NNA sin cuidado parental o en riesgo de perderlo*, en el Perú, se ha recurrido a diversos dispositivos para su protección integral, los cuales han buscado la satisfacción de sus necesidades básicas, las mismas que –por

¹ 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.

* Aquí conviene hacer una distinción entre la persona del niño o del adolescente y las circunstancias sociales que atraviesan su historia vida; no se trata, pues, de que los niños y adolescentes sin cuidado parental o en riesgo de perderlo sean un problema social o el problema de una sociedad, sino más bien, a nuestro entender, el problema realmente radica en la calidad de las respuestas que los Estados y las Sociedades dan a dicha circunstancia social.

diversas razones— no podían ser atendidas por sus familias de origen; uno de estos dispositivos —justamente— son los Centros de Acogida Residencial, los cuales —sin habérselo propuesto— han descuidado la atención a las «necesidades sociales» de los NNA 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.

- c) Independientemente de la causa que determina su necesidad, en base a la abundante bibliografía que existe acerca de la *institucionalización*, puede afirmarse que el «abandono*» que sufren los NNA dentro de los Centros de Acogida Residencial por parte de sus padres, ha sido su consecuencia más visible, la cual —incluso— es fomentada por la propia *institucionalización*, ya que ésta, por un lado, refuerza la desvinculación de los padres hacia sus hijos y, por otro lado, también incentiva el progresivo alejamiento emocional del niño o adolescente hacia sus padres, habiéndose constatado que, en todos los casos, los NNA han responsabilizado a sus padres por su institucionalización; así, si bien ésta tiene una lectura objetiva, según la cual, desde el actuar positivo del Estado, se entiende como una medida necesaria para garantizar la protección y la atención integral a las necesidades básicas y de desarrollo de los NNA, ésta también:

tiene una lectura subjetiva, desde la que es percibida por el niño o adolescente como una sanción hacia él, por la irresponsabilidad, inconducta o pobreza de sus padres; el niño siente que con la medida de protección se le priva de la libertad y, arbitrariamente se le aleja de sus espacios (Escuela, Barrio, etc.) y su grupo de pares o pareja. (Guillén, 2010, p. 135)

En este sentido, si bien el «abandono» de NNA en los Centros de Acogida Residencial es la problemática más visible y documentada de la institucionalización, la «otra» problemática del NNA institucionalizado es la afectación de su sensibilidad social, lo cual —además del abandono vivido— es consecuencia lógica de la alteración de su proceso de socialización ocurrida dentro del Centro de Acogida Residencial, la misma que está influenciada por conductas generadas a partir de la falta de vínculos estables entre los NNA y sus cuidadores.

- d) En relación a la institucionalización en sí, UNICEF (citado por Guillén, 2021) ha señalado que el tipo de vínculo con los cuidadores adultos*, genera conexiones en el cerebro en crecimiento que facilitan el desarrollo de habilidades intelectuales, emocionales y físicas.

En este mismo sentido, en base a los hallazgos realizados al respecto, se ha afirmado que, a mayor vínculo, mayores serán las conexiones cerebrales, con lo que, como es de entenderse, la baja actividad eléctrica en el cerebro del NNA institucionalizado, tiene incidencia negativa en su desarrollo psicológico, cognitivo y motor, afectando su desenvolvimiento en las diferentes áreas de su vida social.

-
- * El abandono entendido como la vida prolongada o la larga permanencia del niño o adolescente en el Centro de Atención Residencial.
 - * Este vínculo se da a partir del establecimiento de una diada en la que, por un lado, se crea un *Sistema de Cuidado* establecido a partir de la relación entre el adulto que cuida a un grupo de niños o adolescentes y, por otro lado, se crea un *Sistema de Apego* que se establece a partir de la relación entre el niño o adolescente que es cuidado y el adulto que lo cuida.

- e) De acuerdo con la información con que se cuenta, es de afirmarse que las repercusiones de la institucionalización son siempre negativas para el NNA y, al afectar su normal desenvolvimiento social, se manifestarán –principalmente– en la conducta posterior a la desinstitucionalización; debido a ello, ya se había señalado que:

De acuerdo con Beingoechea (1996), las repercusiones de la institucionalización en el desarrollo normal del niño han sido negativas (...) y, aparentemente, tal como han señalado Pisano y Lima (2004), aunque luego de dos años el niño tiende a adaptarse a la vida institucional, no está exento de presentar secuelas en su desenvolvimiento biopsicosocial (...). A estas secuelas es a lo que se conoce como Síndrome de Institucionalización, el mismo que repercutirá en su conducta posterior; al respecto, conviene recordar que Castillo Ríos (1988) anotó sobre las condiciones de vida en los Centros de Atención que en estas se van formando imperceptiblemente a inadaptados y a complejados, cuando no a disminuidos mentales o emocionales. (Guillén, 2010, p. 136)



Así, en base a la información disponible sobre la conducta de los NNA que han sido desinstitucionalizados, ahora cobra relevancia «otra» problemática de la institucionalización: «la afectación de la sensibilidad social» que se genera por la falta de vínculos estables y por la inadecuada socialización que se da dentro de los Centros de Acogida Residencial y que se encuentran en la base de la «nueva socialidad» de los adolescentes (Guillén, 2021, p. 59), la misma que se hace evidente en la insensibilidad y el desinterés por los demás, especialmente por los que tienen problemas o sufren, así como en el pobre control de la agresividad y la exageración de la violencia que muestran, siendo éstos propensos a desarrollar conductas de riesgo e ingresar en conductas delictuales.

3. Sobre la alternativa para garantizar la permanencia y continuidad de la atención:

- a) En base a los datos proporcionados por la Unidad de Recursos Humanos del INABIF, se ha podido observar que entre los años 2018 y 2023 se ha producido una alta rotación de servidores CAS vinculados al cuidado y atención de los NNA en los servicios del INABIF.

**Comparación de las bajas o ceses entre los años 2018 y 2023
(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

En el cuadro se puede observar que la mayor permanencia se concentra en los servidores que están sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 y que, de otro lado, la mayor rotación se concentra en los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057.

- b) Empíricamente se ha podido observar que la alta rotación de servidores CAS vinculados al cuidado y atención de los NNA en los servicios del INABIF, podría estar asociada a situaciones de riesgo para la integridad física y la vida de los servidores y locadores que al cubrir una renuncia retoman el cuidado y atención de los NNA así como a situaciones de desbordes conductuales que han puesto en riesgo la integridad de los residentes de los CAR y episodios de ansiedad y depresión que han puesto en riesgo la vida de los residentes de los CAR y la integridad de los usuarios de los servicios sociales del INABIF.

Contrariamente a esto, se ha podido observar que los NNA que residen en los CAR a cargo del INABIF hacen vínculos estables y sólidos con los cuidadores que tienen mayor permanencia y continuidad en los servicios prestados por el INABIF, coincidiendo dicha mayor permanencia y continuidad con los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, desprendiéndose que, debido a la menor tasa de renuncia, dicho régimen laboral tiene incidencia positiva en el establecimiento y la continuidad de los vínculos entre el NNA y su cuidador, lo que a su vez tendría incidencia positiva en la salud mental y la socialización de los NNA, lo que también tiene repercusión positiva en el desarrollo de conductas de protección que pueden facilitar la reintegración familiar y social, siendo dichas conductas predictoras de la adaptación social que es necesaria para ampliar las posibilidades de integración a la economía formal.

En este sentido, tiene que tenerse en cuenta y valorarse positivamente que la actuación del Estado a través del INABIF ofrece a los NNA que son usuarios de sus servicios la oportunidad de reintegrarse a su familia y a la sociedad, a fin de que puedan “ocupar nuevamente un espacio en la familia y en la vida productiva de la sociedad”, tal como han señalado Zapata y Segura (2007, p. 160).

- c) Los vínculos estables y sólidos que los NNA establecen con los cuidadores que tienen mayor permanencia y continuidad en los servicios prestados por el INABIF confirman la hipótesis de Geenen y Corveleyn (2014), según la cual la conducta de apego del niño estaría en relación a una figura de apego, ya que “el apego no surge así nomás: solo puede desplegarse dentro de un vínculo” (p. 38).
- d) De acuerdo con Geenen y Corveleyn (2014), es de precisarse que “un niño puede estar convencido de que su figura de apego (madre, padre, etcétera) estará disponible en momentos de necesidad o, por el contrario, puede sentir que no es capaz de darle protección en momentos de estrés, y que incluso puede dejarlo abandonado a su suerte” (p. 37); en este sentido, el apego seguro que se forma en el vínculo que se establece entre el NNA y sus cuidadores que tienen mayor permanencia y continuidad en los servicios prestados por el INABIF debe verse como una garantía de la salud mental del NNA y de su posterior adaptación a la sociedad.
- e) Siempre de acuerdo con Geenen y Corveleyn (2014), es de señalarse que existen diversos factores internos en el niño o en su cuidador que pueden obstaculizar las posibilidades de un apego seguro y que, asimismo, se observa que “también hay algunos

factores externos que pueden frenar su desarrollo o ejercer mala influencia, como el descuido, el maltrato, los cambios constantes y abruptos del cuidador o un entorno estresante” (p. 38).

- f) De acuerdo con esto, a fin de garantizar el apego seguro de los NNA que son atendidos en los servicios del INABIF y su posterior adaptación a la sociedad, debe asegurarse que los cuidadores de los NNA tengan permanencia y continuidad en los servicios prestados por el INABIF.

En este sentido, en el Artículo 4° del texto constitucional se precisa que:

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

En el Numeral 12 de las *Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños*, las Naciones Unidas (2010) ha recomendado a los Estados que son parte de la *Convención por los Derechos del Niño* que:

Las decisiones relativas a los niños en acogimiento alternativo, incluidos aquellos en acogimiento informal, deberían tener en cuenta la importancia de garantizar a los niños un hogar estable y de satisfacer su necesidad básica de un vínculo continuo y seguro con sus acogedores, siendo generalmente la permanencia un objetivo esencial. (p. 4)

Por su parte, en el Informe Defensorial N° 150, la Defensoría del Pueblo (2010) hace suyo el Numeral 113 de las *Directrices*, donde se establece que:

Las condiciones laborales, incluida la remuneración, de los cuidadores contratados por las agencias y centros de acogida deberían ser tales que fomentaran al máximo su motivación, satisfacción y continuidad en el trabajo, y por tanto su disposición para cumplir su función de la forma más apropiada y eficaz. (p. 289)

Conclusiones:

1. Los NNA que residen en los CAR a cargo y que son atendidos en los CEDIF y Educadores de Calle del INABIF hacen vínculos estables y sólidos con los cuidadores que tienen mayor permanencia y continuidad en los servicios prestados por el INABIF, coincidiendo dicha mayor permanencia y continuidad con los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, desprendiéndose que, debido a la menor tasa de renuncia, dicho régimen laboral tiene incidencia positiva en el establecimiento y la continuidad de los vínculos entre el NNA y su cuidador, lo que a su vez tendría incidencia positiva en la salud mental y la socialización de los NNA, lo que también tiene repercusión positiva en el desarrollo de conductas de protección que pueden facilitar la reintegración familiar y social, siendo dichas conductas predictoras de la adaptación social que es necesaria para ampliar las posibilidades de integración a la economía formal.

2. En atención a lo recomendado en las *Directrices* por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, para garantizar la formación de apego seguro en los NNA que son atendidos en los servicios del INABIF y asegurar el establecimiento de vínculos estables y sólidos entre los NNA y sus cuidadores, se concluye que la única alternativa posible es el cambio de régimen de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 1057 al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728, ya que en éste el régimen laboral se concentra la mayor permanencia en los servicios del INABIF.

Al respecto, es de señalarse que el cambio de régimen laboral se propone únicamente para aquellos servidores que hayan ingresado al Estado mediante un concurso público de méritos a fin de asegurar la formación de apego seguro en los NNA que son atendidos en los servicios del INABIF y asegurar el establecimiento de vínculos estables y sólidos entre los NNA y sus cuidadores, lo cual deberá hacerse en el marco del *Principio del Interés Superior del Niño* y en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo IX del Título Preliminar del *Código de los Niños y Adolescentes* y en la Ley N° 30466 – Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño, en cuyo Artículo 2° se ha dispuesto que:

El interés superior del niño es un derecho, un principio y una norma de procedimiento que otorga al niño el derecho a que se considere de manera primordial su interés superior en todas las medidas que afecten directa o indirectamente a los niños y adolescentes, garantizando sus derechos humanos.

De acuerdo con esto, cabe señalarse que de conformidad al Literal b) del Anexo de la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que aprueba las *Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños*, éstas tienen por finalidad:

Velar por que, mientras se buscan (...) soluciones permanentes, o en los casos en que estas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y adopten, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo. (NN.UU., 2010, p. 2)

Por todo lo anterior, estando al Proyecto de Ley N° 13931/2025-CR, **consideramos que éste es viable en el marco del *Principio del Interés Superior del Niño***, según el cual toda acción o medida que se adopte debe hacerse para favorecer al niño, niña o adolescente, con lo cual se podrá mejorar el apego y la vinculación de los niños, niñas y adolescentes atendidos en los Servicios del INABIF y disminuir los problemas de salud mental entre éstos y, además, reducir las conductas de riesgo que dificulten su reintegración familiar y social, así como la inhabilidad social, insensibilidad social y conductas violentas y agresivas hacia los demás.

Es todo cuanto se opina y recomienda para los fines pertinentes.

Atentamente,



 SINDICATO DE TRABAJADORES DEL INABIF
.....
Lic. Ruth Beatriz Ampuero Miranda
Secretaria General (e)