Sistematización de Experiencias

Sistema Nacional de Población en Riesgo

MIMP

Delfina Varillas Varillas

SISTEMATIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DEL MIMP

INTRODUCCIÓN

La **Dirección General de Población y Desarrollo** tiene como función el diseñar, proponer y supervisar las normas y lineamientos para la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional para la Población en Riesgo - SPR[1], **el Sistema** tiene la finalidad de dirigir las actividades del Estado y convocar a la comunidad en general para la promoción, atención y apoyo a las personas en situación de riesgo[2] que menoscaben su desarrollo humano, dando cumplimiento a la Ley Nº 26918 de 1998. En este marco se realiza la presente sistematización sobre los Programas Sociales del MIMP.

La primera parte de este estudio, presenta el marco de referencia sobre la política social y la protección social, tomando en consideración el rol que cumplen en la sociedad para luego aludir a los conceptos de vulnerabilidad y riesgo con los que se trabajará en el documento.

En el Capítulo II se **sistematiza** las acciones desarrolladas por los Programas Nacionales en el período de vigencia del actual ROF; así, se muestra el estado de la situación actual de las intervenciones con el propósito de conocer los avances y limitaciones a los que han arribado estas intervenciones, durante el proceso, para su adecuación a los fines del Sistema. Se complementa con la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz por haber hallado que la naturaleza de sus funciones también es de protección a personas vulneradas.

En este proceso de implementación, surge la necesidad que, en el campo de sus competencias, la Dirección General de Población y Desarrollo precise *a posteriori*, los alcances y funciones del Sistema Nacional de Población en Riesgo-SPR a través de una

[1] MOF 2012 del MIMP

[2] La población en riesgo son personas o grupos de personas vulnerables que no tienen capacidad de respuesta ante una amenaza latente. Estas amenazas pueden ser violencia familiar y sexual, abandono, discriminación, explotación, trata de personas, esclavitud y hambre. Documento interno de la Dirección de Población.

Directiva interna a fin de constituirse como autoridad técnico-normativa a nivel nacional, Art. N°50 y N°51 del ROF vigente.

En la actualidad para el Perú, mantiene vigencia que "uno de los desafíos más serios que enfrentan los países de la región de América Latina es **integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social** que aseguren la coordinación de varios programas, así como de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación, a fin de lograr efectos positivos en las condiciones de vida de la población (Cecchini y Martínez, 2011)[3]

ANTECEDENTES

El marco legal

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, dentro del ámbito de sus competencias ejerce rectoría sobre el Sistema Nacional para la Población en Riesgo [4].

Esta rectoría se ejecuta, según el ROF del MIMP del año 2012, a través de la Dirección General de Población y Desarrollo[5], el Artículo N°51, inciso h**)** establece como una de sus funciones "diseñar, proponer y supervisar **las normas y lineamientos** para la implementación y funcionamiento del Sistema Nacional de Población en Riesgo, en concordancia con las disposiciones legales vigentes" y que el Art. N°53 inciso j) precisa, de la misma manera, para su órgano de línea, la Dirección de Población.

El Sistema Nacional para la Población en Riesgo- SPR, creado mediante la **Ley Nº 26918,** estuvo desde **1998** a cargo del Instituto Nacional de Bienestar Familiar – INABIF, que en el 2001 ubicó sus funciones en la Unidad Gerencial para el Desarrollo de la Población en Riesgo[6], órgano de línea que "dirige, apoya, supervisa, evalúa y coordina la gestión de las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Población en Riesgo: Beneficencias

[3] Citado por Lavigne en La Protección Social en el Perú. CEPAL 2013

[4] **Art. 5 inciso m) y Art. 6 inciso e)** del Decreto Legislativo N° 1098-2012 de la Ley de Organización y Funciones del MIMP

[5] En el **Artículo 50** del Reglamento de Organización y Funciones del MIMP, aprobado en junio del 2012 mediante **D.S. Nº 003-2012-MIMP**,

[6] Resolución Presidencial Nº 086 de marzo de 2001- Artículo 27º

Públicas y Juntas de Participación Social y **otras entidades públicas de apoyo social"**. Este sistema tiene la finalidad de dirigir las actividades del Estado y convocar a la comunidad en general para la promoción, atención y apoyo a niños, adolescentes, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad y, en general, a toda persona en situación de riesgo y abandono.

En el actual Manual de Procedimientos del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar –INABIF[7] ya no se menciona esta función.

Las funciones de **monitoreo** (**control, supervisión) y evaluación** corresponden a la Dirección de Beneficencia y Voluntariado[8] – órgano de línea de la Dirección General de la Familia y la Comunidad, ejercidas sobre la base de la información y evaluación operativa de la gestión de las entidades del Sistema Nacional para la Población en Riesgo.

Documentos elaborados por la Dirección de Población

Concordante con los antecedentes arriba descritos, la Dirección de Población ha llegado a desarrollar los siguientes documentos, que son propicios para apoyar el presente estudio:

a) Estudios sobre la normatividad vigente y definiciones conceptuales sobre términos afines sobre riesgo y vulnerabilidad:
    - Son cuatro informes trimestrales de los profesionales de la Dirección de Población asignados al tema, el primero parte de la construcción de un modelo conceptual y operativo del Sistema Nacional de Población en Riesgo, entendido como un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado para reducir el riesgo social,
    - En el segundo Informe se ha incorporado la gestión de procesos con sus componentes de promoción, atención y apoyo social.
    - Se ha elaborado un cuadro de intervenciones sectoriales por ciclo de vida y los ítems que comprendería un reglamento del Sistema

[7] Aprobado por **R.M. 315-2012** (del 20 nov).
[8] **Art. 66** inciso h) del Reglamento de Organización y Funciones –ROF del MIMP,

- Finalmente se encuentra un documento preliminar referido a “poblaciones vulnerables en el Perú; aproximaciones para su identificación”.

Se encuentra que estos documentos sirvieron de base para la consultoría del cuarto trimestre del 2013, que a continuación se detalla, con el carácter de documentos preliminares.

b) Propuesta de Implementación del Sistema Nacional para la Población en Riesgo que contiene I) Definición, características del sistema nacional para población en riesgo; II) Stakeholders del sistema; III) Plan de implementación; IV) Etapas de implementación del sistema.

c) Guía de funcionamiento del Sistema Nacional para la Población en Riesgo.- es un instrumento orientador que define las pautas para el funcionamiento del Sistema Nacional para la Población en Riesgo.

d) Propuesta de reglamento del Sistema Nacional para la Población en Riesgo.- propone un instrumento jurídico que permitiría dar orientación a la implementación de la Ley Nº 26918, Ley del Sistema Nacional para la Población en Riesgo.

Documentos en proceso que al no tener un referente en lo actuado por las diferentes unidades o Programas Sociales del Sector, requieren de su contrastación; por lo que en este momento se hace pertinente la realización de esta sistematización.

OBJETIVOS

El presente documento sistematizará la situación actual de las intervenciones con poblaciones vulnerables de los Programas Nacionales del MIMP, en el marco del Sistema Nacional para la Población en Riesgo a fin de conocer las posibilidades de su adecuación al funcionamiento del sistema – según el ROF del MIMP del 2012; respondiendo a dos preguntas de sistematización que orientarán el trabajo:

- ¿Cuál es el tipo de protección social que está presente en los programas?
- ¿Existen relaciones entre los Programas, que nos permitan hablar de sistema?

CAPITULO I

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 La política social

La política social es un rol primordial del Estado que "comprende tanto el diseño, financiamiento, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad y por ello considera todas aquellas intervenciones –principalmente estatales pero también de otros actores como las organizaciones sociales y comunitarias o el mercado- que afectan directamente el bienestar de la población, las instituciones y sus relaciones[9].

Tiene tres actores que actúan con lógicas diferenciadas: la familia la reciprocidad, el estado la redistribución y el mercado la asignación eficiente de recursos[10].

En nuestro país esta Política Social opera dirigida desde el Estado con **una lógica sectorial y programática**, incorporando a diversos actores para la provisión del bienestar, potencia la articulación entre lo público y la producción privada en la provisión de bienes y servicios. Sus recursos se derivan principalmente del ámbito público, pero también del ámbito privado y de la cooperación internacional.

Existe **preocupación por la calidad de servicio** y la aplicación de los principios de efectividad y eficiencia, el desarrollo de la capacidad para garantizar el adecuado diseño y provisión de los servicios de protección social así como por generar sinergias en las redes de atención y protección. Falta aún incorporar la rendición de cuentas y está en camino el incorporar a la ciudadanía como titulares de derechos y sujetos de las correspondientes obligaciones.

1.2 La protección social en el Perú

La política social opera en 3 niveles complementarios: i) políticas sectoriales ii) políticas de desarrollo, promoción y superación de la pobreza q opera con la lógica de **programas sociales** y iii) programas de asistencia social focalizada.

Protección social contributiva

Es necesario precisar que ésta es una política sectorial que la regula el Estado en base a las aportaciones directas del empleo formal, para dar asistencia ante la enfermedad, el

[9] *Franco 2010; Mkandawire, 2006 en Cepal, 2011.*
[10] Esping Andersen 1999

desempleo y la jubilación y pensiones de sobrevivencia a sus familiares. Dejando fuera a los trabajadores rurales y los no formalizados.

Enfoques de la Protección Social

La evolución de la protección social –concebida primeramente en términos de asistencia frente a situaciones de emergencia de las personas pobres, que al no tener una ocupación laboral formal no contribuyen, se concibe una protección más permanente como la **promoción social como asistencia y de acceso a la promoción social**, para afrontar sucesos de más largo plazo, como intervenir para evitar la transmisión inter generacional de la pobreza, viéndose a ésta como un fenómeno dinámico que se puede modificar con programas e intervenciones que apunten a las necesidades de protección y bienestar de las personas y familias a lo largo de su ciclo de vida. Donde se introducen los aspectos de prevención y promoción asociados a evitar el riesgo y vulnerabilidad de las familias y personas.

Luego se evoluciona en introducir los elementos de **derechos del ciudadano** y llegamos a una posición intermedia, en la que el enfoque no es purista, sino que se combina **la asistencia con el acceso a la promoción dentro de un nuevo enfoque de garantía ciudadana**, es decir que por el hecho de ser ciudadano de un país tiene derechos irrenunciables a la protección.

En un tercer momento tenemos que la **protección como garantía ciudadana** está instalada en pocos países de América Latina. Introduce la Declaración Universal de los Derechos Ciudadanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC de 1966. Donde la titularidad de derechos se convierte en garantía y fundamento de la ciudadanía para el diseño y la implementación de políticas sociales inclusivas.

Un enfoque de derechos aplicado a la protección y la política social, debe entenderse como:

- La protección social es un derecho y sus beneficiarios son “titulares de derecho”
- El Estado tiene obligaciones con sus ciudadanos que incluyen estándares mínimos de bienestar con igualdad de acceso a los servicios.
- Los Estados deben desarrollar políticas y programas que aseguren estándares mínimos de seguridad social

- Los programas deben estar orientados a crear capacidades en actores e instituciones que exigen la participación y la rendición de cuentas.

PROTECCIÓN SOCIAL "Conjunto de políticas que buscan responder ante diversas contingencias y riesgos que enfrentan los hogares, compensando frente a la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo" (Naciones Unidas 2000)

Esta concepción de protección social es una aproximación a los procesos, políticas e intervenciones como respuesta a los **riesgos** y restricciones económicas, sociales, políticas y de seguridad que enfrentan las **personas pobres y vulnerables**, a fin de volverlos menos inseguros, menos pobres y con más posibilidades de participar en el crecimiento económico.

De otro lado, a las anteriores acompañan las políticas de promoción social que consisten en el conjunto de esfuerzos específicos para el **fortalecimiento de los activos con que cuentan las familias**. Son políticas de promoción las sectoriales de salud, vivienda y educación, junto con los programas para elevar los ingresos de las familias -como los

microcréditos, los programas de capacitación y apresto laboral para así mejorar la **empleabilidad de familias y personas en situación de pobreza y vulnerabilidad**.

En estas políticas de protección dos organismos han influido en las últimas tres décadas en el país; CEPAL (2006) lo ha hecho con el fin de generar respuestas asistenciales, de promoción y desarrollo social, con un enfoque de derechos ante los riesgos del entorno. El Banco Mundial, por su parte, ha instalado un concepto de protección en función de la capacidad para responder ex ante y ex post a diversos escenarios de riesgo – con el enfoque del manejo social del riesgo[11].

Esta nueva propuesta enfatiza los desafíos que impone la informalidad como barrera de entrada a la Protección Social y la consiguiente fragmentación en el acceso a los beneficios de las políticas de Protección Social entre los trabajadores formales e informales, así como la necesidad de encontrar mecanismos para extender la Protección Social contributiva a todos los ciudadanos, independientemente de su situación laboral, para un fortalecimiento sustentable de su capital humano.

Tipos de Protección Social

[11] *En el centro de estas definiciones se encuentran las ideas de riesgo y vulnerabilidad. Los eventos que constituyen un riesgo son aquellos que "pueden dañar el bienestar y que son inciertos en cuanto a su ocurrencia" (Sojo 2001, pg, 119) El "manejo social del riesgo" busca destacar el impacto de las imperfecciones de mercado en el riesgo que enfrentan las familias, y la necesidad de generar medidas públicas de protección social para reducir esta vulnerabilidad, de esta forma, el manejo social del riesgo supone estrategias tanto informales, como de mercado y públicas, conjugando responsabilidades individuales y estatales respecto a la protección social. (Varios autores, en CEPAL 2011, pg. 37).*

Se entiende la protección social como la labor del Estado orientada a apoyar a las personas que enfrentan vulnerabilidad y riesgo social, situación que dificulta sus posibilidades de integración social.

Es importante recordar que las políticas de Protección Social son siempre parte de un conjunto más amplio de medidas en materia de estabilidad macroeconómica, desarrollo empresarial y laboral, trabajo y educación, orientadas –parcialmente- a reducir el riesgo y la vulnerabilidad y promover el crecimiento pro–pobres[12]

En resumen, la **Protección Social** es una dimensión importante de la vida social del país, ya que reduce las brechas sociales, fomenta la cohesión y las oportunidades de inserción y desarrollo de los grupos más vulnerables. En este sentido, se constituye, más que en un gasto para el Estado, en una inversión a largo plazo, previniendo riesgos que afectan la cohesión social y el desarrollo humano.

1.3 Conceptualización de vulnerabilidad y políticas públicas

La mayor parte de los estudios y políticas públicas en América Latina han sido construidos sobre la noción de **pobreza**, entendida como **carencia,** un estado de deterioro que indica ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal así como una insuficiencia de las herramientas necesarias para abandonar aquella posición.

Desde esta perspectiva se es pobre cuando no se logra satisfacer algunos de los requerimientos que han sido definidos como "necesidades básicas", pero también se es pobre cuando, aun cubriéndolas, los ingresos se ubican por debajo de una imaginaria línea de pobreza[13].

> Es insatisfactorio comprender que el concepto de pobreza, al expresar una condición de necesidad resultante de la insuficiencia de ingresos, se encontraba limitado para comprender el multifacético mundo de los desamparados, surgió el concepto de pobreza multidimensional; pero éste carece de dinamismo.

[12] Artigas 2005
[13] Línea que cada país traza, en Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares. Perona, Nélida, Cruccella Carlo, Rocchi Graciela, Robin Silvia. 2010

El enfoque de pobreza califica de forma descriptiva determinados atributos de personas y familias, sin dar mayor cuenta de los procesos causales que le dan origen. La vulnerabilidad, en cambio, hace referencia al carácter de las estructuras e instituciones económico sociales y al impacto que éstas provocan en comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida social.

En cambio, el enfoque de vulnerabilidad al dar cuenta de la "indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shocks y estrés" (Chambers, 1989), provocados por eventos socioeconómicos extremos entrega una visión más integral sobre las condiciones de vida de los pobres y, al mismo tiempo, considera la disponibilidad de recursos y las estrategias de las propias familias para enfrentar los impactos que las afectan.

Algunos expertos del Banco Mundial hacen énfasis de que los pobres deben ser vistos como, "administradores estratégicos de un portafolio complejo de activos" (Moser, 2002).

Por tanto, de lo que se trata es que frente a cada dimensión en que se manifiesta la vulnerabilidad social - trabajo, capital humano, capital social, relaciones sociales- la política pública debe estar atenta a implementar iniciativas complementarias o, en algunos casos, alternativas a las desarrolladas por las familias, teniendo siempre como norte fortalecer los recursos de éstas pero también las del conjunto de la sociedad. En definitiva, las oportunidades que brindan el mercado, el Estado y la sociedad son determinantes para que las familias puedan aprovechar sus recursos y las utilicen para enfrentar la vulnerabilidad[14]

Por tanto, desde el enfoque de la vulnerabilidad se podrían impulsar iniciativas de política pública que apunten a potenciar los recursos y a complementar las estrategias que tienen las propias familias, y la sociedad civil en general, para posicionarse de mejor manera frente al patrón de desarrollo vigente.

Vulnerabilidad y resiliencia

[14] Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica. Irma Arriagada Francisca Miranda Thaís Pávez. CEPAL. División de Desarrollo Social. 2004

Apuntalando esta misma perspectiva damos cuenta del último Informe de Desarrollo Humano[15] que adopta un enfoque más integral al considerar los factores que contribuyen a los riesgos para el desarrollo humano y luego analiza las formas en cómo fortalecer la resiliencia[16], con la que podría responderse a un amplio grupo de riesgos en evolución, porque "sin importar lo eficaces que sean las políticas públicas a la hora de reducir las vulnerabilidades inherentes, las crisis seguirán ocurriendo con consecuencias potencialmente destructivas".

Definiciones institucionales del MIMP

Según el Plan Estratégico Sectorial 2013 – 2016 del MIMP, la vulnerabilidad es el grado de resistencia y/o exposición de vidas humanas, patrimonio, servicios vitales, infraestructura, áreas agrícolas, entre otras, a la probable ocurrencia de un peligro.

El Decreto Legislativo Nº 1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del MIMP, en su Art. 3 indica que; las poblaciones vulnerables abarcan a grupos humanos que sufren **discriminación o situaciones de desprotección**, como son: niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos[17].
La definición menciona dos criterios de selección para la población vulnerable: discriminación y situaciones de desprotección, las cuales son necesarias definirlas para comprender la magnitud de vulnerabilidad de esos grupos poblacionales[18].

Poblaciones vulnerables que sufren discriminación.

Se considera discriminación a toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen de las diferencias sociales, económicas, físicas y políticas, tenga por efecto impedir

[15] IDH 2014: El Informe sobre Desarrollo Humano 2014 – *Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia.* PNUD 2014

[16] Resiliencia (RAE) Capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas. PNUD "la resiliencia consiste en garantizar que el Estado, la comunidad y las instituciones mundiales trabajen para empoderar y proteger a las personas. El desarrollo humano implica eliminar las barreras que impiden que las personas tengan libertad a la hora de actuar. Consiste en permitir que los grupos desfavorecidos y excluidos ejerzan sus derechos, expresen sus preocupaciones abiertamente, que se les escuche y que pasen a ser agentes activos que puedan definir su propio destino. Se trata de tener la libertar de vivir la vida que uno considera valiosa y de enfrentar sus circunstancias de manera adecuada".

[17] En esta definición no se precisa la participación de la mujer.
[18] Tomado de Definición de poblaciones vulnerables. Documento interno de la Dirección de Población-DGPD-MIMP. 2013

o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. El término *discriminación* se refiere al acto de hacer una distinción o segregación que atenta contra la igualdad.

Para que se produzca un acto discriminatorio se deben configurar tres elementos:[19]

- Un trato diferenciado injustificado.
- Que el trato diferenciado se base en un motivo prohibido (raza, origen, sexo, etnia, idioma, discapacidad, enfermedad, condición económica) o las posiciones asumidas voluntariamente (religión, opinión, filiación política, orientación sexual) o de cualquier otra índole.
- Que se produzca la anulación o menoscabo en el reconocimiento, ejercicio y/o goce de un derecho.

Entre las poblaciones vulnerables por discriminación se destacan a: personas afectadas por la violencia, personas que viven con VIH, personas con discapacidad, pueblos indígenas, migrantes y mujeres.[20]

Según un informe de la Defensoría del Pueblo del año 2013, del total de quejas fundadas y las que se encuentran en trámite por actos discriminatorios que suman un total de 109, 26 estuvieron basadas en la discapacidad, 22 en el sexo, 9 son por VIH/Sida o estado de salud, otros 9 por la edad, 8 por raza o identidad étnica, 8 por la indumentaria, 7 por religión, 6 por la orientación sexual o identidad de género y 5 por el origen o procedencia, entre otros.[21]

Poblaciones vulnerables que sufren situaciones de desprotección.

Son las condiciones de abuso, exclusión o desafiliación de los grupos vulnerables, en el espacio familiar y social, que causa daños potenciales a su bienestar y desarrollo personal; amenazas a la satisfacción de sus necesidades y, violencia de sus derechos humanos, por no contar con los recursos personales, sociales y legales suficiente (Salgado, 2007)[22].

[19] Defensoría del Pueblo. Área temática de discriminación. Portal de transparencia. 2013.
[20] Defensoría del Pueblo. Grupos de especial protección. Portal de transparencia. 2013.
[21] Informe 008-2013-DP-ADHPD. La lucha contra la discriminación: avances y desafíos. Defensoría del Pueblo. 2013.
[22] Salgado, González, Bojórquez, Infante. (2007). Vulnerabilidad social, salud y migración México-Estados Unidos. Salud Pública de México.

Por lo que, el entorno familiar, presenta una cadena de problemas y factores de estrés (Matos & Sousa, 2004) y, no cuenta con herramientas suficientes para afrontar las demandas de éxito (Ditzel & Maldonado, 2004), que exige asumir la responsabilidad por las propias historias de vida (Ehrenberg, 1999), y mide la valía personal según criterios difícilmente alcanzables. Así, al encontrarse mayoritariamente en contextos caracterizados por factores de riesgo psicosocial y de privación sociocultural crónica, se refuerza el ciclo de marginación, disfuncionalidad, crisis y desesperanza que es común observar en ellas[23] y, según Castell, en el espacio social la desafiliación o la desprotección social, se presenta cuando el individuo se inserta frágilmente a determinadas redes laborales, causando inseguridad en términos salariales y de desprotección a la salud, entre otros aspectos. Produciendo que el sujeto genere un proceso de vulnerabilidad social y/o desafiliación[24.]

Estás modalidades de desprotección impactan de diferentes maneras a los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, en su desarrollo emocional, social, cognitivo, entre otros.

Según tipos de desprotección[25]

Tipos de desprotección	
Familiar	• Abandono. • Violencia familiar y sexual. • Conducta paterna inadecuada. • Carencia de vivienda o inadecuada. • Carencia de recursos económicos para el mantenimiento del hogar. • Inadecuada atención higiénica y sanitaria. • Problemas de salud mental insuficientemente atendidos.
Social	• Sin seguro de salud. • Sin pensión de jubilación. • Sin educación. • Sin trabajo o con trabajo precario.

[23] Esteban Gómez Familias Multiproblemáticas y en Riesgo Social: Características e Intervención. PSYKHE 2007, Vol.16, N° 2, 43-54 – Lima, Perú.
[24] Nelson Arteaga Botello: Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castell – Revista Sociológica, número 68, septiembre-diciembre de 2008, pp. 151-175.

[25] Manual de intervención familiar en situaciones de desprotección infantil en Castilla y León: http:/www.bienestaryprotecciónінfantil.es/imágenes/tablaContenidos03SubSec/cy12Primera_parte.pdf

Poblaciones vulnerables: una* construcción *conceptual desde el MIMP[26].

Estando de acuerdo con la siguiente conceptualización, a la que se arribó en dicha reunión:

> La vulnerabilidad implica un estado de indefensión y de inseguridad que experimenta una persona o un grupo de personas expuestas a determinados riesgos, producto de determinadas circunstancias de su entorno personal y familiar o por acciones que los excluyen del ejercicio de sus derechos, que no necesariamente tienen que ver con la condición socioeconómica en la que vive. La exposición a determinados riesgos hace que las poblaciones vulnerables se vean afectadas en su condición sicológica, física y material.

Procederemos a continuación a ampliar ésta con otras perspectivas que nos encaminen a la construcción de herramientas más eficaces.

El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento[27].

Vulnerabilidad y riesgo

Mientras que **vulnerabilidad** es un concepto más dinámico y más amplio. el uso de la noción de "vulnerabilidad social" se vincula con la línea conceptual que plantea pobreza como carencias y se plantea como herramienta analítica que permita estudiar lo que ocurre en ese gran espacio de marginación y de pobreza, cuyos límites son difusos y móviles, identificando situaciones diversas y con distinta condición de riesgo.

El **riesgo** es concomitante a la vulnerabilidad, se aplica a lo “que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente” (www.RAE.es). Para que se produzca un daño deben concurrir

[26] Reunión de trabajo del 07 de enero 2014. Grupo de trabajo conformado por las Direcciones y Programas: DGPD, DGFC, DGA, DGNNA, CONADIS, INABIF y Programa Nacional YACHAY.

[27] CEPAL. Pizarro 2001

un evento potencialmente adverso .es decir, un riesgo, que puede ser exógeno o endógeno, una incapacidad de respuesta frente a tal contingencia .ya sea debido a la ausencia de defensas idóneas o a la carencia de fuentes de apoyo externas. y una inhabilidad para adaptarse al nuevo escenario generado por la materialización del riesgo.

Su tratamiento para la política como gestión del riesgo surge de los estudios sobre desastres naturales, los que suelen evaluar los riesgos de comunidades y familias ante fenómenos catastróficos y diseñan estrategias para hacerles frente.

Vulnerabilidad sociodemográfica

Surgida desde los estudios de la CEPAL en los inicios del milenio al querer dar cuenta de la influencia de los cambios estructurales de la macroeconomía en la dinámica de la población. Identifica los grupos "estructuralmente vulnerables" asociado a las personas que son más vulnerables que otras en virtud de su historia personal o de su tratamiento desigual por su ubicación en la sociedad, así como la forma en que las vulnerabilidades cambian durante nuestras vidas, mediante la adopción de un "enfoque de ciclo de vida".

La dinámica y los perfiles sociodemográficos de comunidades, hogares y personas pueden analizarse fructíferamente con un enfoque de vulnerabilidad. Una secuencia lógica de este análisis comprende los siguientes pasos: i) la delimitación de escenarios de riesgo sociodemográfico asociados a "procesos demográficos de larga duración"; ii) la identificación de sesgos sociales que se vuelven evidentes cuando estos riesgos se materializan, y iii) la evaluación de la capacidad de respuesta y de la habilidad de adaptación de las comunidades, hogares y personas con mayor propensión a verse expuesta a estos riesgos[28].

Vulnerables y vulnerados

De esta forma, la riqueza analítica del concepto no sólo no restringe su aplicación a las carencias actuales sino que también permitiría aplicarse para describir situaciones de

[28] Tomado de Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas. CEPAL. Vigesimonoveno período de sesiones. Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002

riesgo, de debilidad, de fragilidad y de precariedad futura a partir de las condiciones registradas en la actualidad.

Como se trata de un concepto que puede ser ambiguo, polisémico, que ha invadido el discurso mediático, con el que se alude a fenómenos diversos y situaciones disímiles, aquí se parte, en términos operativos y, **resumimos** una definición de vulnerabilidad social, entendida ***como*** *una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar -en tanto subsistencia y calidad de vida- en contextos socio históricos y culturalmente determinados.*

De esta manera, en la modernidad la falta de activos[29], su devaluación o la inhabilidad para manejarlos configuran el signo distintivo de la vulnerabilidad frente a dos riesgos sociales de importancia capital: la pobreza y la movilidad socioeconómica descendente. En este contexto la vulnerabilidad adquiere un contenido específico, puesto que acota esos dos riesgos ante los cuales las comunidades, hogares y personas son vulnerables. Además, se presta para interpretar fenómenos como los ya expuestos; así, la erosión de los lazos comunitarios o la pérdida de las transferencias del Estado pueden considerarse como una dilución de activos, en tanto que la devaluación de la educación (y de los conocimientos en general), a raíz del cambio vertiginoso de la modernidad tardía[30], es el mejor ejemplo de la desactualización de activos.

En estas situaciones se hace necesario las políticas públicas de protección universal y la presencia del Estado con sus instituciones – como las que mostraremos en los siguientes capítulos - para prevenir que más grupos poblacionales vulnerables ingresen al contingente de vulnerados.

Es preciso reconocer que el campo de intervención puede abarcar tres frentes: i) la prevención, que significa tratar de evitar la materialización del riesgo; ii) la atención o el fortalecimiento de la capacidad de respuesta, que significa reaccionar una vez que las adversidades del riesgo se han hecho presentes, y iii) la habilitación o el mejoramiento de

[29] Activos, ligado a las capacidades y desempeños de las personas como a bienes materiales.
[30] Referida a países latinoamericanos como el Perú.

las habilidades adaptativas, que significa efectuar cambios endógenos para ajustarse activamente al escenario que resulta de la materialización del riesgo.

1.5 Sistema Nacional para la Población en Riesgo - SPR

Es necesario precisar que el Sistema Nacional para la Población en Riesgo se ubica en el campo de los Sistemas Funcionales que precisa la Ley de Organización y Funciones del Poder Ejecutivo[31] y tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Siendo el Sector MIMP el responsable de reglamentar y operacionalizar este sistema funcional.

El Sistema Nacional para la Población en Riesgo – SPR surge en 1998 – proveniente del Ministerio de Salud - en momentos en que en el país, luego de su ingreso a las políticas macroeconómicas de regulación, se registra una situación de crisis económica internacional que redunda en la disminución de ingresos para sectores poblacionales afectados por el sistema de producción de competitividad internacional y el Perú debe tomar medidas de protección específicas para atender a esta población. Si bien no llegó a funcionar como sistema.

INABIF es el actor principal de la Ley dentro del entorno de las políticas dirigidas a poblaciones en "situación de riesgo" cuando el **concepto de vulnerabilidad**[32] **aún no surgía** para describir la nueva situación de indefensión de amplios sectores de la población que se ven afectados por una situación de desamparo, la misma que incide en la desprotección de los miembros más vulnerables del hogar, la población dependiente: menores de 14 años y mayores de 60.

El MIMP es el órgano rector del Sistema Nacional para la Población en Riesgo y delega esta función a la Dirección de Población de la Dirección General de Población y Desarrollo,

[31] **LOPE - Ley Nº 29158 -2007. Artículo N°43**. Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. **El Sistema Nacional para la Población en Riesgo**, alude a estas características

[32] Ver Marco Referencial, supra

la que está encargada de: diseñar, promover y supervisar las normas y lineamientos para la implementación y funcionamiento del referido sistema.

Este Sistema será aquel que dirija las actividades del Estado asumiendo el rol de rectoría que le corresponde al Sector y así pueda convocar a la comunidad en general para la promoción, atención y apoyo a niños, adolescentes, mujeres, jóvenes y ancianos y en general a toda persona en situación de riesgo y abandono, desplazamiento involuntario o con problemas psíquicos, sociales o corporales que menoscaben su desarrollo humano. Quedando aún por incorporar a las personas vulnerables por discriminación étnica y las afectadas por su ubicación geográfico territorial. Aun cuando, estas últimas vienen siendo atendidas por el SINADIS que coordina el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social[33]

Sistemas con los que SPR se vincula

Dentro del sector MIMP tenemos el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente - SNAINA, que originado con el Código de los Niños y Adolescentes (Ley 27337 del 2000) – se basa en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Si bien no está reglamentado funciona como Comisión Multisectorial donde están todos los actores vigentes que coordinan bajo la rectoría del MIMP, representado por la DINNA.

Otro sistema interno para población vulnerable es el Sistema Nacional de la Persona con Discapacidad – SINAPEDIS, con el cual relacionarse, armonizando las políticas y los planes de atención a la población en riesgo y vulnerabilidad. INABIF cuenta con un CAR especializado en personas con discapacidades neurológicas.

Externamente la coordinación a establecer es con el Sistema Nacional de Inclusión y Desarrollo Social – SINADIS, sistema intersectorial cuya rectoría ejerce el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS desde el 2011. Quienes atienden a una población vulnerable y empobrecida ubicada en bolsones de pobreza (Quintil 1 y 2) en el país.

[33] Perfil de los PEPI en Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" pags.13-15

CAPITULO II

LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL MIMP

En este capítulo se presenta un resumen descriptivo de los cuatro Programas Sociales con los que trabaja el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, luego de haber aplicado un cuestionario de dieciséis ítems. Además de ello, se ha revisado sus Manuales de operación, los cuadros estadísticos de la Oficina de Monitoreo y Evaluación de Políticas mostrados en la web, los Programas Presupuestales elaborados, así como conversaciones directas y re consultas sobre el tema.

También se ha incorporado a tres Direcciones de línea por la naturaleza de la tarea que desarrollan con los sujetos de nuestro análisis - las poblaciones vulnerables - y a una entidad adscrita al MIMP por su incumbencia con la población vulnerable discapacitada.

El capítulo muestra seis aspectos: i) cuál es el objetivo de su Programa, ii) a qué población se dirigen, iii) cuáles son los servicios que brinda a esa población objetivo, iv) indicadores que aplica, v) con qué otras entidades coordina, interna como interinstitucionalmente, y vi) cuáles son sus logros y dificultades. Luego se analizará su desenvolvimiento y tipificará su accionar en el Capítulo III.

1. PROGRAMA INTEGRAL NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR – INABIF

Objetivo del Programa

El Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene a su cargo la promoción, atención y desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes, también de hombres y mujeres discapacitados y adultos mayores que se encuentran en situación de riesgo o abandono; propiciando la generación y mejoramiento de sus condiciones, la restitución de sus derechos, así como su vínculo con una red de protección social que asegure su desarrollo integral.

Entre los programas sociales que integran el MIMP, el INABIF es el de más antigua vigencia, pues, desde su creación ha ido actualizándose con las nuevas corrientes de la

política social. Su última adecuación se dio en el 2012, cuando se tipificó tres áreas de atención directa (CAR) y una de promoción familiar (CEDIF). También ese año se desprendió el servicio para poblaciones en riesgo como es Yachay, dirigido a NNA en situación de calle. Y, la Unidad Gerencial (UGDPRV) que coordinaba con las Beneficencias a nivel nacional, se transformó en una Dirección de línea con funciones mejor tipificadas (DBV).

Actualmente se mantiene el objetivo central del INABIF, de contribuir con el desarrollo integral de las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo, de los NNA, adultos mayores y personas con discapacidad en abandono para propiciar su inclusión en la sociedad y el ejercicio pleno de sus derechos.

A fin de lograr este objetivo central, el INABIF tiene cuatro Unidades de Línea, que proceden de las tres Gerencia anteriores al 2012:

HASTA 2011	**DESPUÉS de 2012**
Unidad Gerencial para la Protección Integral	- Unidad de Servicios de Protección a NNA - Unidad de Servicios de Protección a Personas Adultas Mayores - Unidad de Servicios de Protección a Personas con Discapacidad Unidad prestadora: Hogares tipificados
Unidad Gerencial de Integración Familiar y Promoción del Voluntariado B. Educadores de calle	A. Unidad de Desarrollo Integral de las Familias Unidad prestadora: los CEDIF B. Programa Yachay
Unidad Gerencial para el Desarrollo de la Población en Riesgo y Voluntariado	C. Dirección de Beneficencia Pública y Voluntariado

Tipos de servicios

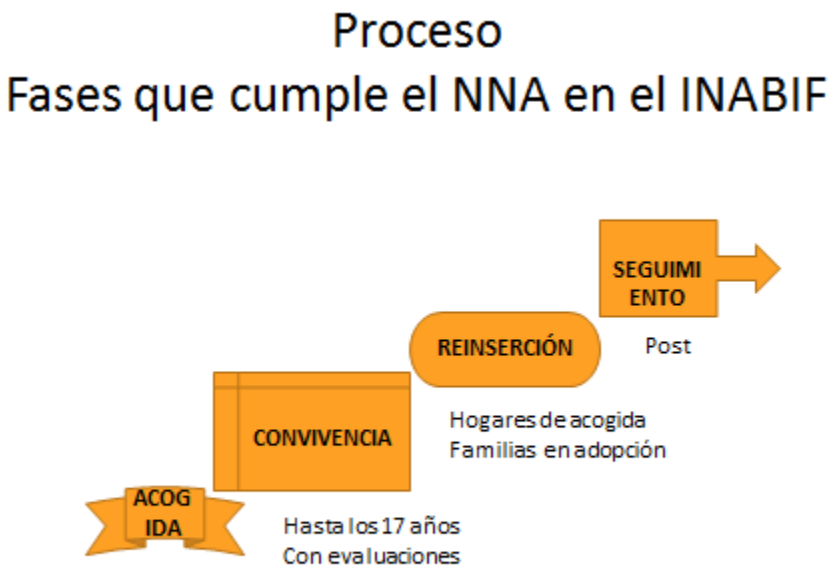
Las acciones que ejecuta el INABIF se pueden tipificar en dos tipos de servicios: de prevención y promoción, y de protección integral. Describiendo los servicios que brinda, encontramos:

Unidades	**Servicios**
USPNNA	Ejecuta y supervisa las actividades de prevención, promoción y **protección** a los niños, niñas y adolescentes en situación de presunto estado de abandono, a nivel nacional. Estas funciones las desarrolla a través de los CAR
UPDIF	Los CEDIF son una estrategia que **promueve en su zona de influencia** que la familia asuma adecuadamente sus roles y funciones, así como la promoción de una convivencia familiar saludable. También brinda atención oportuna a las familias en situaciones de urgencia y emergencia social a través de INABIF en Acción.

USPPAM	Ejecuta y supervisa las acciones de prevención, promoción y **protección** de la persona adulta mayor en situación de vulnerabilidad y riesgo social (abandono) en CAR especializados.
USPPD	Acciones de **prevención del abandono y la protección** de las personas con discapacidad en situación de abandono u otro riesgo social, a nivel nacional.

Las acciones de **protección integral** se brindan a la población albergada en los Hogares o Centros de Atención Residencial – **CAR** en la atención de necesidades básicas (alimentación, salud, abrigo, vivienda etc.) y de modo especializado en la formación de niños y adolescentes, que se encuentran en situación de alto riesgo o abandono, ubicados por la Dirección de Investigación Tutelar de la DINNA por un período de tiempo, según lo vaya determinando la evaluación de proceso por la que pasan periódicamente y que se registra con una evaluación con la lista de cotejo, para cada caso, en las fases de **acogida, convivencia, reinserción y seguimiento**[34]. Estas acciones son de Soporte socio emocional con un proceso inicial de diagnóstico para una atención individualizada, ejercitación de **conductas resilientes** frente al riesgo, fortalecimiento del vínculo familiar o desarrollo de la estrategia de acogimiento temporal en otras familias, y en el caso de adolescentes -, desarrollo de habilidades de autovalimiento, capacitación laboral, etc. En el cual para el paso del NNA de una fase a la siguiente hay una lista de cotejo con indicadores que permiten evaluarlo.

[34] "Manual de Intervención en Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidado Parentales", Resolución Ministerial N° 080 - 2012 – MIMP.



Trabajándose actualmente en coordinación interinstitucional y territorial con las instituciones educativas, los centros de salud, DEMUNAS, MAMIS e intrasectorial con los CEM y la DINNA - DIT, de ser el caso, entendiéndose que esta coordinación aún no tiene un manejo de red o subsistema.

En el campo de la **prevención,** encontramos que en el INABIF se desarrollan actividades socio-formativas y preventivas de acuerdo al ciclo de vida de la población objetivo. Los Centro de Integración Familiar - **CEDIF** brindan un espacio seguro de protección diurna para los hijos de las madres de familia en situación de pobreza y que laboran fuera de sus hogares, así mismo, se desarrollan **estrategias para promover el fortalecimiento de las familias en situación de riesgo social** y prevenir el abandono familiar, el trabajo infantil, la deserción escolar, el pandillaje, entre otras problemáticas sociales, a fin de que los padres asuman adecuadamente sus responsabilidades.

El área de **promoción** busca – aun limitadamente, la participación activa de empresas y organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales para establecer redes de concientización, promoción y asistencia a través del INABIF en Acción. Este último servicio es el nexo entre los diferentes servicios sociales adscritos al MIMP, MINEDU y MINSA que proporciona atención económica o gestiones entre las redes intrainstitucionales

e interinstitucionales (hospitales, comedores de beneficencia o populares, centros de emergencia mujer, laboratorios, empresas) y los CEDIF. En el presente, su radio de acción está limitado a Lima Metropolitana. Trabajando desde un enfoque territorial es posible articular diversas entidades públicas y privadas.

Un logro de la estrategia del acogimiento es el haberse dado la colocación familiar de 122 niños, niñas y adolescentes en el 2013 (alrededor del 10 %) para que puedan vivir en un ambiente familiar protegido. El otro camino para restituir el derecho del niño a vivir en familia es la adopción, para el cual el Sector tiene un servicio específico.

Una limitación para la planificación de la política es conocer a nivel nacional, cuántos niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de abandono y riesgo social, para conocer la población potencial, la demanda insatisfecha y brecha que se debe atender.

Los indicadores de proceso que aplica

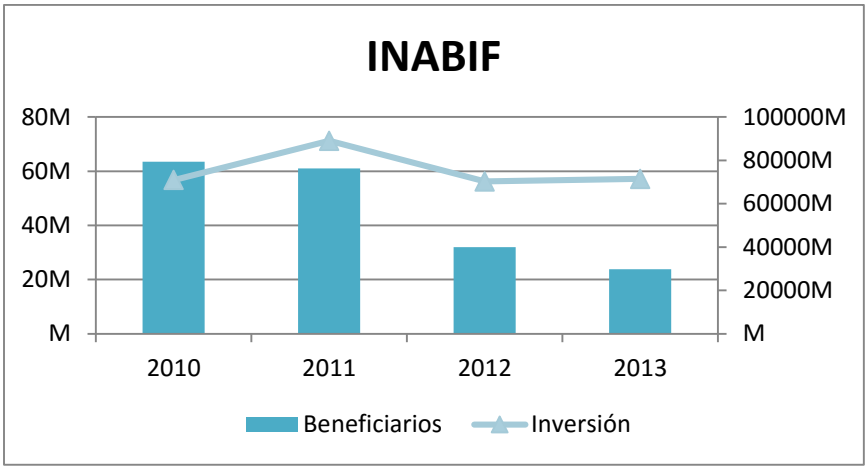
- Lista de cotejo para cada fase de los NNA en los CAR.
- Número de población atendida según actividad y tipo de servicio.
- Número de familias que mejoran sus pautas de crianza con relación a sus miembros vulnerables.
- Número de beneficiarios participantes de la formación técnico/productiva que han culminado la capacitación.
- Porcentaje de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores con discapacidad
- Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que han adquirido habilidades a nivel intermedio y avanzado.

Población atendida

La población atendida desde el 2010 a la fecha ha sufrido variaciones, ha disminuido en la modalidad de los CEDIF, debido a la transferencia en el 2011 de 15 de estos centros a las municipalidades del interior del país. Mientras que los Hogares o CAR mantienen su población en el mismo rango – debido a que no se han transferido. El presupuesto se ha incrementado en el período.

Programa	Tipo	2010	2011	2012	2013	2014
INABIF	Beneficiarios	63,515	61,077	32,015	23,858	22,720

INABIF	Inversión	70,918,462	88,996,854	70,285,041	71,434,812	48,805,037



Elaborado http://www.mimp.gob.pe/files/omep/resumenesdptales/NACIONAL_JULIO.pdf

Logros y dificultades

Desarrollamos un breve cuadro:

USPNNA – CAR	***Logros:*** Implementación del Programa de Supervisión a los CAR - 186 Voluntarios civiles y de congregaciones religiosas - 9 egresados participan en Beca 18 - 430 NNA reinsertados a su medio familiar - 122 NNA en colocación familiar
	Dificultades: - 53% de los CAR presentan deficiencias en infraestructura D. Autoridades Judiciales emiten Resoluciones donde ordenan internamiento a los adolescentes infractores a la ley penal, otros con perfil de experiencia de vida en calle o consumos de sustancia psicoactiva entre otros, quienes requieren CAR especializados. ***E.*** Limitado número de profesionales acorde al número de residentes atendidos, según la normativa RM N° 80 y RM N° 081 - 2012 – MIMP

UPDIF CEDIF	***Logros:-*** NNA protegidos ante situaciones de riesgo, desarrollan habilidades y capacidades que favorecen su desarrollo integral y familiar. - Adultos mayores en situación de riesgo social que desarrollan habilidades para un envejecimiento saludable - Transferencia de 15 CEDIF a los gobiernos provinciales.
	Dificultades: Mejorar estándares de calidad con presupuestos limitados

USPPAM	***Logros:*** F. Contribuir a sensibilizar y concientizar a las familias y la comunidad en el trato digno y respetuoso a las PAM

	Dificultades: Solo se dispone en la actualidad de un centro geronto-geriátrico para la atención integral. G. Falta presencia a nivel de provincias

USPPD	***Logros:*** - 100% de los residentes insertos en Programa de actividades básicas de la vida diaria - ABVD - 94% de los residentes cuentan con DNI - Inclusión de los residentes en programas de la comunidad (dáctilo pintura, estimulación cognitiva. Mini chef, cine)
	Dificultades: - Familiares de residentes neuropsiquiatricos con escasa presencia, evitan la responsabilidad frente a un posible egreso. - El SIS y el AUS no cubren los medicamentos a neuropsiquiátricos. - Personal de apoyo permanente no se abastece para complementar las actividades terapéuticas. - Jueces de provincia presionan por el internamiento de las personas adultas con discapacidad.

Entidades con las que se coordina

Existen dos ejes complementarios y simultáneos de atención: i) el niño, niña o adolescente y b) su familia. En ambos ejes la intervención comprende la activación de las redes sociales próximas a las que se debe sensibilizar y orientar sobre la realidad de los niños, niñas y adolescentes. Desde el 2012 hay programas y Centros específicos de atención a personas discapacitadas y personas adultas mayores en abandono.

Unidades	**Intrasectorial**	**Inter institucional**
USPNNA	DINNA – DIT PNCVFS – CEM	Centros de Salud, MINEDU (IEd. De la zona) DEMUNAS, MAMIS, entre otras ONGs
UPDIF	PNCVFS – CEM	MINEDU, MINSA, DEMUNA, RENIEC
USPPAM	Programa Nacional Vida Digna DIPAM	RENIEC, CIAM, Municipalidades (algunas CIAM), Universidades, Institutos, Colegios Profesionales
USPPD	CONADIS	- Ministerio de Salud (Centros de Salud, Instituto Nacional de Rehabilitación, etc.) - Ministerio de Trabajo - Ministerio de Educación (IE de educación básica inclusiva y educación básica especial) - Universidades (Alas Peruanas, C Heredia) - Gobierno Regional - OREDIS - Municipalidad de Lima M - OMAPED

		- ONGs

2. PROGRAMA NACIONAL YACHAY

Objetivo del Programa

El objetivo central de este nuevo programa es restituir los derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de calle, para prevenir una mayor exposición a riesgos y que con el apoyo del Programa logren su desarrollo integral.

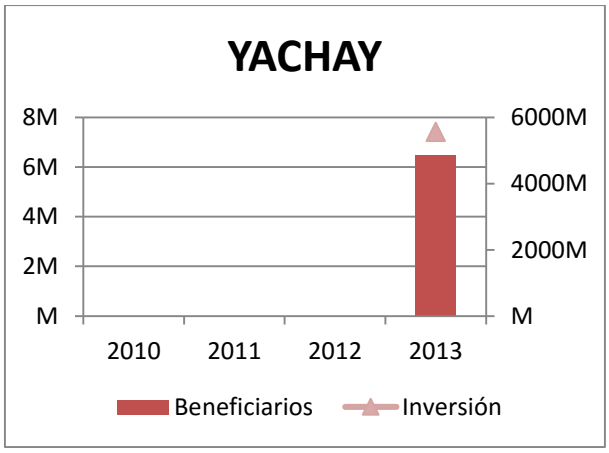
Yachay es un programa constituido en agosto del 2012 sobre la experiencia de los Educadores de Calle de la Unidad Gerencial de Promoción Familiar del INABIF, el cual en el 2011 llegó a cubrir a una población de 3, 402 NNA mientras que Yachay, con una diversificación de su estrategia, duplicó la cifra anterior y llegó a 6,471 NNA en el 2013.

Población atendida

El Programa desarrolla sus acciones con niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo, por vivir en la calle o tener a ésta como principal espacio de socialización.

Niñas, niños y adolescentes varones y mujeres de 06 a 17 años que trabajan.

Niñas y niños que se encuentran en situación de mendicidad entre los 00 a 12 años



Tipo de servicios

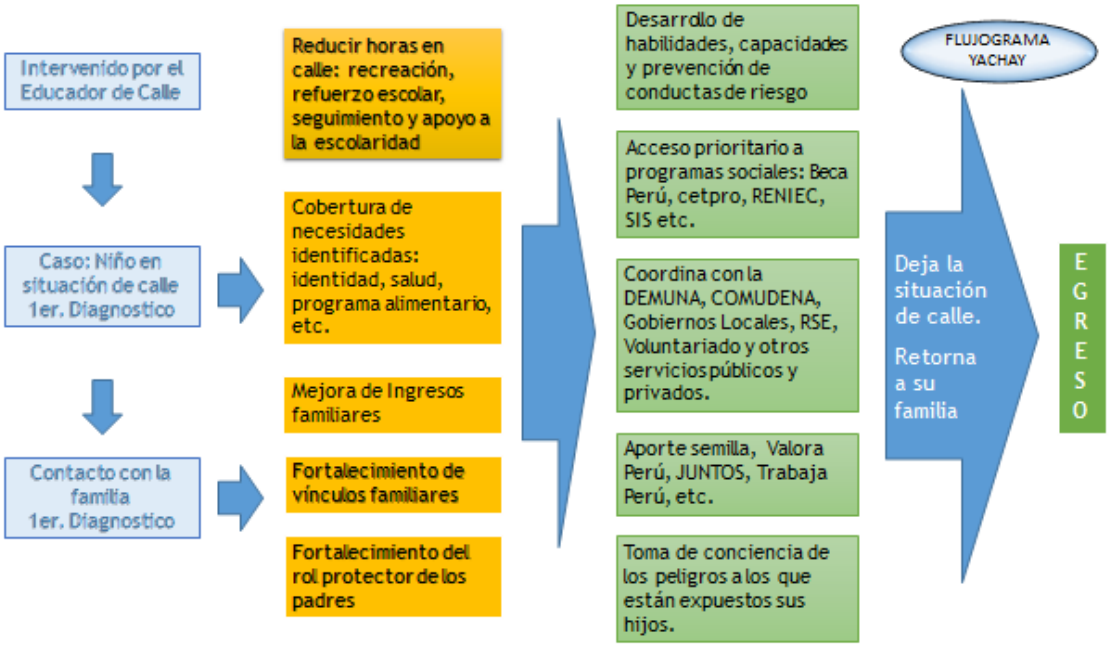
La atención a esta población objetivo es directa e inmediata, dada la situación de riesgo evidente en que se encuentran. No se requiere de la autorización de un Juez o de la Dirección Investigación Tutelar de la DINNA.

Acciones de atención directa e interinstitucional

- Brinda atención directa a NNA en situación de calle y a solicitud de la autoridad competente, da atención inmediata a las denuncias de NNA en presunta situación de calle o vulneración de sus derechos.
- Promueve y gestiona el acceso a los servicios de salud, educación, identidad, protección de los NNA en situación de calle a partir de la identificación de sus necesidades;
- Implementa y administra las Casas de Estancia y de Acogida
- Coordina con las instituciones públicas, privadas y la comunidad para la atención
- Coordina con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que las niñas, niños y adolescentes usuarios(as) del Programa accedan gratuitamente al servicio de patrocinio legal a través de los Defensores Públicos.

De promoción, coordinación y seguimiento

- Implementa estrategias de comunicación y advocacy, orientadas al cambio de actitud de la comunidad y autoridades;
- Promueve el establecimiento de alianzas estratégicas con gobiernos regionales, locales, instituciones públicas y privadas y de la comunidad para un trabajo articulado;
- Promueve, gestiona y hace seguimiento a propuestas para el acceso a la formación técnico ocupacional de adolescentes usuarios(as) del programa;
- Promueve, gestiona y hace seguimiento a las alternativas del buen uso del tiempo libre y el acceso a formación deportiva, artística y cultural de los NNA
- Promueve la participación y cooperación de la comunidad y el sector empresarial en la implementación del Programa, a través del voluntariado y la responsabilidad social.



Indicadores de resultado que aplica

- % de gobiernos locales que cuentan con ordenanzas o normas en favor de los NNAs en situación de calle al final 2016.
- % gobiernos regionales y locales que cuentan con actividades y programas a favor de los NNAs en situación de calle en sus políticas y planes de desarrollo al final del 2016.
- % NNA permanecen y concluyen el colegio al final del 2016.
- % de adolescentes con habilidades técnicas derivados para acceder a empleo sin riesgos al final del 2016.
- % de NNA que cuentan con DNI al final del 2016.
- % NNA que acceden al SIS u otro servicio de salud al final del 2016.
- % de NNA que acceden a un servicio legal para la defensa de sus derechos al final del 2016.
- % de NNA que acceden a alimentación al final del 2016.
- % de NNA que acceden a hogares de protección al final del 2016.
- % de familias que ponen en marcha auto-emprendimientos al final del 2016.

Entidades con las que coordina

Unidad	Intrasectorial	Inter institucional
YACHAY	DINNA – DIT INABIF – USPPNNA-CAR **No se vincula y debería:** PNCVFS CEDIF Kaliwarma Programa Vidas	Municipalidades - DEMUNA Colegios Centros de Salud Casa de Acogida Casa de Estancia o permanente Comedores populares y Org. sociales Organizaciones religiosas ONGs SIS RENIEC Ministerio Público - Fiscalía de Familia - Fiscalía de Prevención del Delito Defensoría Pública especializada Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo División de trata de la PNP Gobiernos (regional, provincial y distrital) **De cooperación**: UNICEF, Fundación Messi

Logros

Mayormente centrados en la ampliación de cobertura, coordinaciones y convenios nacionales e internacionales, aún es poco el tiempo para evaluar su efectividad para reducir el riesgo y reincorporarlos a su hogar.

- De enero a junio del 2014, se ha logrado ampliar la cobertura de atención a 48 distritos de 20 departamentos a nivel nacional.
- Se han realizado alianzas estratégicas con instituciones clave para brindar el acceso a una formación de calidad a NNA en situación de calle atendidos por el PN Yachay, a través del Servicio de Formación Educativa del PNY (SEFOED), con Beca Perú (Lima, Cajamarca, Cusco) y el Instituto Peruano del Deporte.
- Hay un compromiso de trabajo articulado con UNICEF, financiado por la Fundación Messi, donde se busca incluir la metodología de intervención del deporte para el desarrollo y convivencia pacífica.
- Se han realizado alianzas estratégicas con el grupo Eulen, para la mejora y colocación laboral de padres y/o madres de NNA en situación de calle atendidos.
- Se han realizado alianzas estratégicas con la ONG ADRA, el Gobierno Regional de Ica, la Beneficencia de Chincha y gobiernos locales de Pasco, para la formación en emprendimientos laborales para los padres y madres de los/as NNA en situación de calle, atendidos por el PN Yachay, en dichas zonas.
- Se han realizado alianzas estratégicas con la Red Bolivariana, el Cuerpo de Paz y la misión cristiana Camino de Vida, para contar con personal voluntario extranjero y nacional en las acciones propias del programa.

Dificultades

La atención básicamente se brinda en mercados principales y lugares con afluencia de turismo de las ciudades principales y/o capitales de departamentos, faltando expandirse. Esto es una deficiencia porque también hay población de NNA en las periferias, trabajando en basurales, en ladrilleras y otros como zonas de minería ilegal.

Falta ampliar la cobertura en los departamentos de Amazonas, San Martín, Tumbes y Madre de Dios.

En algunas ciudades se crean alianzas de voluntariado local con instituciones, que no son formalizadas y comunicadas debidamente a la sede.

3. VIDA DIGNA

Objetivo del Programa

Restitución y protección de los derechos de las personas adultas mayores en situación de calle.

Población atendida

Está dirigido a personas adultas mayores que viven en las calles (para el programa están considerados como adultos mayores las personas mayores de 60 años).

Tipo de servicios

Protección – atención

- Servicio de atención integral especializada de personas adultas mayores en situación de calle, a través de la prestación de servicios de alojamiento, alimentación completa, vestimenta y otros servicios básicos y necesarios para el desarrollo de una vida digna. En coordinación con los CAR PAM de INABIF

- Servicio de atención básica, mediante el cual se mejorará la calidad de vida de las personas adultas mayores en situación de calle que no desean ingresar a la Hospedería, que incluye: alojamiento nocturno, alimentación y/o vestimenta.

Promoción y restitución de derechos

Servicio de articulación, información, acceso y restitución de derechos de las personas adultas mayores, en coordinación con los Sectores pertinentes, prioritariamente el derecho a la identidad, salud, justicia y acceso a otros servicios y programas del Estado

Prevención

Se encuentra en proceso de diseño la estrategia comunicacional que va a contemplar actividades de prevención y sensibilización.

Indicadores que aplica

- Número de personas adultas mayores en situación de calle beneficiarios permanentes del Programa
- Número de atenciones a favor de las personas adultas mayores en situación de calle

Entidades con las que coordina

Unidad	Intrasectorial	Inter institucional
VIDA DIGNA	INABIF – USPPAM DIPAM	PNP, Municipalidades Hospitales SIS RENIEC Ministerio Público

Logros

- 369 personas adultas mayores como beneficiarios del programa
- 2,650 atenciones a favor de las PAM-SC

Dificultades

El difícil acceso a los lugares donde se identifica la intervención.

La personalidad y problemas de salud que presentan las PAM-SC identificadas

Al no contar con una ambulancia propia del Programa hay demora para atender casos de urgencia.

El escaso apoyo de algunas municipalidades

4. PROGRAMA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL

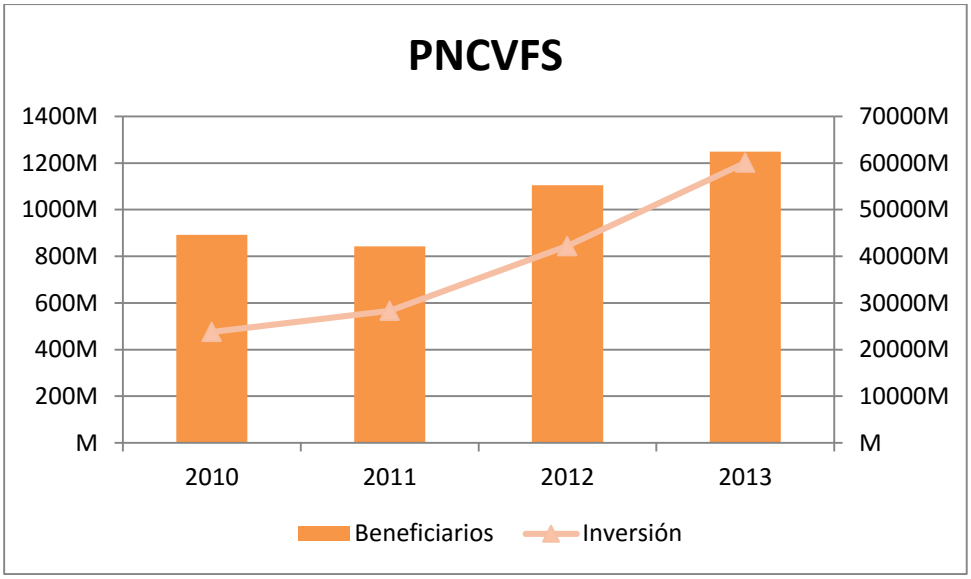
Objetivo del Programa

Es la unidad ejecutora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, creada el año 2001 por el entonces PROMUDEH, con la finalidad de contribuir a la reducción de la alta prevalencia de la violencia familiar en mujeres niñas, niños y adolescentes, dirigir y supervisar las estrategias de atención a las personas afectadas o involucradas en hechos de violencia familiar y sexual, propiciar relaciones individuales y familiares saludables y procesos de capacitación para el emprendimiento social y económico de la población afectada, así como la generación del conocimiento de la problemática y la promoción de relaciones democráticas entre varones y mujeres.

Población atendida

Personas afectadas o involucradas en hechos de violencia familiar o sexual. Casos 49, 138 para 2013

Prevención con comunidad educativa y universitaria, líderes y lideresas de organizaciones sociales, adolescentes y jóvenes. Sensibilizados 1' 199, 367 personas en 2013.



Tipos de servicios

El PNCVFS realiza la intervención a través de tres grandes líneas de acción:

i) Prevención frente a la violencia familiar y sexual y promoción de relaciones democráticas entre varones y mujeres,

ii) Atención especializada frente a la violencia familiar y sexual y

iii) Generación de información y gestión del conocimiento.

Las dos primeras líneas de acción están dirigidas a la población y actores sociales involucrados, la tercera es responsable de la generación de información y producción de conocimiento científico y operativo en violencia familiar y sexual que retroalimenta al Programa.

Unidad	Servicios
UPPIFVFS Prevención y Promoción	Movilizaciones masivas y Campañas para grupos poblacionales definidos (adolescentes, jóvenes de 18 a 25 años y adultos)

	- Talleres con padres para incorporar pautas de crianza y buen trato - Encuentro de líderes escolares - Formación de colectivos universitarios - Colectivos de varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad - Cursos de capacitación dirigido a operadores de servicio y justicia **Para población en riesgo:** Desarrollo de habilidades para fortalecer la autoestima (mujeres que no buscan ayuda frente a una situación de violencia) Programas de emprendimientos económicos como una estrategia preventiva en 05 distritos de Lima Visitas de "Casa por casa", identificación y derivación de casos.

UAIFVFS Protección Atención	**Para la población vulnerable**: se brinda atención integral y multidisciplinaria (legal, psicológica, social), para víctimas de violencia familiar y sexual, procurando la recuperación del daño sufrido y también se presta asistencia social. **En caso de riesgo** para la vida o salud de la persona víctima de violencia familiar y sexual, el CEM moviliza todos los recursos disponibles a fin de salvaguardar la integridad de la persona afectada. Implica acompañamiento psicológico para el proceso legal, asistencia legal gratuita desde la etapa policial hasta la conclusión del proceso y atención social orientada a fortalecer sus redes socio-familiares
UGIGC	Genera información del Programa y Organiza, investiga y genera conocimiento y lo divulga interna y externamente

Indicadores que aplica

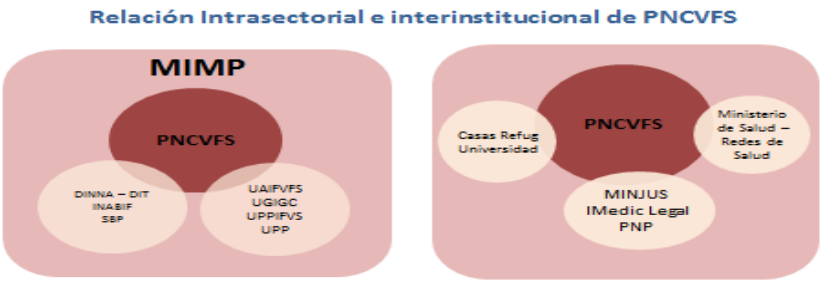
UPPIFVFS Prevención Promoción	• Eventos preventivo promocionales • Personas sensibilizadas e informadas • Nro de lideresas de OSB capacitadas • Inversión Ejecutada • Inversión Programada

UAIFVFS
 	
Protección
Atención
	• Nro Casos atendidos x edad y sexo según:
	  ○ Personas atendidas por violencia psicológica
	  ○ Personas atendidas por violencia física
	  ○ Personas atendidas por violencia sexual
	• Atenciones: servicios que reciben

	• Feminicidio: Ubigeo ▪ Nro de feminicidios • Inversión Ejecutada/ • Inversión Programada

Entidades con las que coordina

Unidades	**Intrasectorial**	**Inter institucional**
UPPIFVFS Prevención Promoción	UIGC UAIFVFS	Autoridades locales para las visitas casa por casa Ministerio del Interior- PNP Ministerio Público Ministerio de Salud – Redes de Salud
UAIFVFS Protección Atención	Dirección de Investigación Tutelar (DIT) Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar INABIF Sociedades de Beneficencia Pública Hogares de Refugio Temporal	Policía Nacional del Perú –PNP Ministerio Público -Fiscalía de la Nación Instituto de Medicina Legal (IML), Poder Judicial: Juzgado de Familia, Juzgado Penal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Ministerio de Salud Ministerio de Educación Ministerio de Relaciones Exteriores Gobiernos Regionales y Locales



Logros

- Creación e implementación de 213 CEM a nivel nacional.
- Implementación del Servicio de Atención Urgente, como un servicio gratuito y especializado cuya finalidad es brindar en forma inmediata, eficaz y oportuna, atención a las víctimas de los casos de violencia familiar y sexual que llaman a la Línea 100 y/o son reportados por los medios de comunicación y requieren atención urgente; a fin de procurar la protección de la integridad física, emocional y sexual de la persona afectada.

- Implementación del Servicio telefónico Línea 100, como un servicio gratuito de cobertura nacional a cargo de un equipo de profesionales especializados en brindar contención emocional, orientación e información en temas de violencia familiar y abuso sexual, con acceso desde cualquier teléfono fijo, público o celular durante las 24 horas del día.
- Implementación de un Centro de Atención Institucional para agresores (CAI), en el distrito de Carmen de la Legua Reynoso-Callao
- Sensibilización a 1'199,367 personas
- Lideres/sas capacitados

Dificultades

Demora en la adjudicación para el proceso de desarrollo de habilidades para fortalecer la autoestima y capacidad de decisión frente a situaciones de violencia.

Renuncia de algunos promotores/as impide la realización de visitas casa por casa.

Huelga del Sector Salud y conflictos socio ambientales dificultó la participación de operadores de salud y de la PNP en el curso dirigido a ellos.

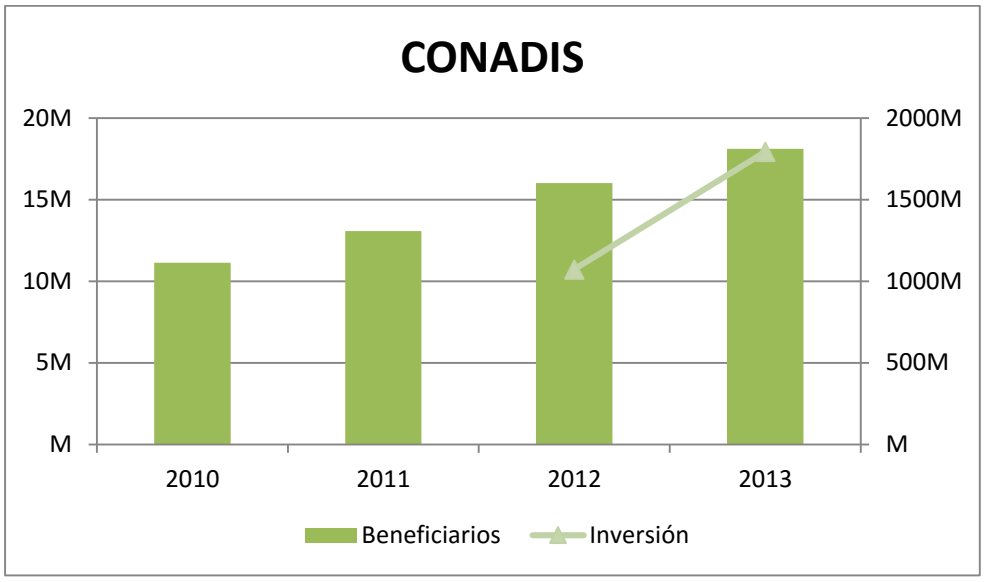
5. CONSEJO NACIONAL PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Objetivo del Consejo

CONADIS es una entidad autónoma, adscrita al Sector MIMP que da lineamientos, políticas y desarrolla coordinaciones interinstitucionales para las personas con discapacidad del país.

Población atendida

Personas con diferentes tipos de discapacidad, en su mayoría en edad de trabajar (PET de 14 a 59 años)



Tipo de servicios

Protección

Solicitud de la implementación de pensiones no contributivas para personas con discapacidad severa, la que se encuentra en proceso de regulación normativa.

Atención

Diariamente se brinda orientaciones legales a las personas con discapacidad y sus familiares en materia laboral, educativa, familiar, violencia familiar y sexual, llegando a 8,000 atenciones anuales. A las personas con discapacidad en general.

Aún no se han establecido medidas focalizadas.

Promoción

Se promueve la capacitación en el Centro Técnico Productivo CETPRO Salomón Zorrilla del Callao en talleres de carpintería, panadería, computación, jardinería y otros.

Funciones

CONADIS es una entidad de segundo nivel encargada de establecer las políticas públicas para la integración de la población con discapacidad.

- Formula, planifica, dirige, coordina, ejecuta, supervisa y evalúa las políticas nacionales y sectoriales en materia de discapacidad.
- Otras funciones son la de dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales en discapacidad.

- Promueve y propone que, en la formulación, el planeamiento y la ejecución de las políticas y los programas de todos los sectores y niveles de gobierno, se tomen en cuenta, de manera expresa, las necesidades e intereses de las personas con discapacidad.
- Promueve que en la formulación y aprobación de los presupuestos sectoriales se destinen los recursos necesarios para la implementación de políticas y programas transversales y multisectoriales sobre cuestiones relativas a la discapacidad.
- Propone, formula, planifica, coordina y supervisa la ejecución del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- Promueve y ejecuta campañas para la toma de conciencia respecto de la persona con discapacidad, el respeto de sus derechos y de su dignidad y la responsabilidad del Estado y la sociedad para con ella.
- Promueve, coordina y ejecuta investigaciones sobre cuestiones relativas a la discapacidad y al desarrollo de bienes, servicios, equipos e instalaciones de diseño universal.
- Difunde información sobre cuestiones relacionadas a la discapacidad, incluida información actualizada acerca de los programas y servicios disponibles para la persona con discapacidad y su familia y de las organizaciones de personas con discapacidad.
- Presta apoyo técnico sobre cuestiones relativas a la discapacidad a las entidades u organismos de todos los sectores y niveles de gobierno.

Entidades con las que coordina

Unidad	**Intrasectorial**	**Inter institucional**
CONADIS	Despacho del Viceministerio de Poblaciones Vulnerable	Entidades que conforman el Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad

Indicadores que aplica

Los indicadores utilizados son:

- Número de personas que recibieron orientación
- Número de Propuestas de Ley presentados
- Número de Informes Técnicos sobre el CONADIS
- Número de personas inscritas en el Registro Nacional

Logros

- El Programa Piloto Tumbes Accesible, modelo de gestión pública en materia de discapacidad.
- Implementación del Modelo de Gestión “Soy Capaz”, a fin de insertar a la población con discapacidad en el mercado laboral.

- Se cuenta con el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad.

Dificultades

La entrega proporcional de recursos directamente recaudados provenientes de los juegos de loterías organizados por las Sociedades de Beneficencias Públicas.

Considera que se debe armonizar la gestión de las políticas de población en riesgo con el Sistema Nacional de la Persona con Discapacidad - SINAPEDIS.

Implementar el régimen pensionario no contributivo para personas con discapacidad severa y en situación de pobreza extrema.

6.- DIRECCIÓN DE DESPLAZADOS Y CULTURA DE PAZ

Objetivo de la Dirección

En el marco de la Ley Nº 28223 sobre Desplazamientos Internos, coordina la atención y protección a la persona o grupos poblacionales afectados por los diferentes tipos de desplazamiento en procura del reconocimiento y cumplimiento de sus derechos, así como de prevención en las zonas con población en riesgo de desplazamiento.

Población atendida

Persona o grupo de personas que se ven forzadas a dejar su lugar de origen por razones de violencia generalizada, proyectos de desarrollo o agentes imprevistos.

Tipo de servicios

Prevención

Los profesionales participan en las reuniones de acuerdos, donde proponen medidas y acciones que aseguren que la población desplazada – por proyectos de desarrollo - no estará expuesta a tipos de riesgo.

Se previene y alerta a la población sobre los riesgos que esa población desplazada pueda tener y se atiende medidas de protección.

Atención

H. Coordinaciones multisectoriales y con los gobiernos regionales y locales – de ser el caso- con las empresas locales en la atención y protección de la población afectada con acciones de asistencia humanitaria, promoción del desarrollo integral y sostenible tanto de las zonas expulsoras y las receptoras.

I. Actividades de capacitación dirigidas a los gobiernos regionales y locales de los lugares de mayor concentración de población desplazada y a los grupos organizados de personas afectadas

Indicadores que aplica

El único indicador, que hasta el momento se puede mencionar, es el número de atenciones.

Funciones

Se sustenta en el artículo 3° de la Ley de Organización y Funciones del MIMP y en el artículo 54 b) de su Reglamento de Organización y Funciones del 2012.

Coordinación intra y multisectorial para brindar servicios y asesoría a los grupos.

Acción técnica de gestión y acompañamiento coordinando con instituciones públicas y privadas

Seguimiento de los casos en atención y del procesamiento de dicha información para la atención integral que se promueve.

Entidades con las que coordina

Unidad	**Intrasectorial**	**Inter institucional**
DDCP Supervisa Capacita	INABIF (apoyo social y psicológico), CEM (apoyo legal en los casos de violencia familiar), CONADIS (personas discapacitadas: registro y Programa de red laboral),	MINSA (atenciones urgentes de salud) , SIS (cobertura del Seguro, afiliación y variación de centros de atención), RENIEC (documentación), MIDIS (incorporación en programas sociales), PRONABEC (otorgamiento de Becas para casos sociales o de necesidad o de extrema urgencia), MINJUS (Asesoría legal y reparaciones a través de la CMAN), Municipalidades Instituciones privadas sin fines de lucro (para el alojamiento, alimentación o apoyo social). • En caso de desplazamiento por proyectos de desarrollo en gran escala, se coordina <u>indistintamente</u> con diferentes entidades del sector público, de acuerdo a las características del desplazamiento poblacional que se está interviniendo

Logros

- El Estado viene implementando planes de reparación para las víctimas de la violencia de los años del 80-90, probablemente no en la justa medida que esperan ellas, pero con nuestra intervención se precisa el marco de atención y protección.
- Asimismo en el contexto de los desplazamientos por proyectos de desarrollo en gran escala, se viene estableciendo lineamientos a ser considerados en estos procesos. También se participa en las comisiones nacionales en defensa del derecho de la población desplazada.
- Se ha logrado que los acuerdos suscritos entre la población desplazada y empresas privadas ejecutoras de proyectos de desarrollo, consignen acciones que promuevan el desarrollo económico y social de dicha población.
- En el caso de las atenciones individuales se ha logrado que una mayor y mejor atención de los usuarios, fortalezca la coordinación interna del Sector en la atención de la población objetivo y avances en la promoción de un trabajo intersectorial más articulado.

Dificultades

El incumplimiento de los acuerdos, así los Gobiernos Regionales y locales aún no han adecuado sus presupuestos en la atención de las víctimas, tampoco en sectores como el de Vivienda aún no se ha implementado un programa de acceso a la vivienda.

.

7. DIRECCIÓN NACIONAL DE ADOPCIONES

Objetivo de la Dirección

Garantizar que los niños, niñas y adolescentes con declaración de abandono y susceptibles de ser adoptados se integren a una familia que favorezca su desarrollo, priorizando a los NNA de adopciones prioritarias.

Población atendida

- A NNA con declaración judicial de abandono y susceptibles de ser adoptados
- Familias y personas solicitantes de adopción
- Familias y personas que han recibido NNA en adopción

Indicadores que aplica

Número de NNA declarados judicialmente en abandono que han sido promovidos en adopción

Número de NNA adoptados por sexo, edad y grupo etario

Número de NNA adoptados por familias peruanas y extranjeras

Número de NNA en adopciones prioritarias

Número de personas con seguimiento post adoptivo nacional e internacional a través de informes.

Funciones

Normas y lineamientos para la promoción de la adopción

Promover una cultura de adopción

Seguimiento a los acuerdos del Consejo de La Haya 1993 sobre adopción internacional

Uniformizar criterios del control post adoptivo

Entidades con las que coordina

Unidad	**Intrasectorial**	**Inter institucional**
SNA	DINNA – DIT INABIF – CAR	Otros CAR Fiscalía Poder Judicial- Juzgados de Familia SBP RENIEC Migraciones Gobiernos Regionales

Logros

Directiva 004-2013 sobre adopciones prioritarias de NNA por designación directa

Directiva 006-2014 con RM 215 para el control post adoptivo de NNA orientado a fortalecer la integración

Al primer semestre de 2014

J. 97 NNA declarados en abandono por la Fiscalía de Familia del Poder Judicial
K. 50 NNA adoptados por familias peruanas
L. 47 NNA adoptados por familias extranjeras
M. 261 solicitantes han culminado talleres de preparación para iniciar la adopción
N. 61 personas han recibido charlas especializadas en fortalecimiento familiar en las etapas de espera y post adopción.
O. 804 personas con seguimiento post adoptivo en el país
P. 1125 personas con seguimiento post adoptivo internacional a través de informes

Dificultades

La paralización del Poder Judicial provocó retraso de las Mesas de Trabajo ya coordinadas entre jueces, fiscales, Directores de CAR y operadores sociales en Regiones, disminuyendo la posibilidad de integrar más NNA en hogares adoptivos

Renuncias de profesionales en Cusco, Arequipa, Junín, La Libertad y Lambayeque

8. DIRECCIÓN DE BENEFICENCIAS PÚBLICAS Y VOLUNTARIADO - DIBPV

Las Beneficencias, históricamente, constituyen uno de los servicios de atención a poblaciones pobres de más antigua vigencia, inicialmente organizados por órdenes eclesiales con el apoyo patrimonial de vecinos notables de la ciudad; mantienen su vigencia y autonomía económica, el Estado aporta en el pago a sus servidores, actualmente su estructura de servicio se ha ido modernizando.

Objetivo de la Dirección

La Dirección de Beneficencias Públicas y Voluntariado tiene como función establecida el monitorear los planes, programas y proyectos referidos a las Sociedades de Beneficencia Pública – SBP en el país. Así también, es la unidad de línea de la Dirección General de Familia y Comunidad encargada de monitorear y evaluar el funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional para la Población en Riesgo – SPR, por implementarse.

Población a la que se dirige

- Principalmente a los funcionarios, profesionales y personal técnico de los gobiernos regionales, gobiernos locales provinciales
- Funcionarios, profesionales y personal técnico de las sociedades de beneficencia pública del país.
- Monitoreo al Sistema Nacional para la Población en Riesgo – SPR, está a la espera que éste se constituya.

Aquí es preciso mencionar a las unidades de Beneficencia Pública del país, para lo cual mostraremos un cuadro con las personas directamente atendidas en el año 2013.

	A nivel nacional x Gobiernos locales	En el ámbito del MIMP	**TOTALES**
Establecimientos	101	31	**132**
Personas c servicio Permanente	6,739	1,479	**8,218**

Personas c servicio ocasionales	23,569	9,581	**33,150**

Tipos de servicios

Se atiende el fortalecimiento de capacidades para los profesionales de las sociedades de beneficencia pública, quienes desarrollan actividades de apoyo social dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad.

Funciones de la Dirección

La dirección es un ente de segundo nivel a cargo de las acciones que el ROF del MIMP le encomienda.

- Formular políticas y normas generales y supervisar los procedimientos que garanticen la prestación de los programas y servicios sociales que brindan las Sociedades de Beneficencia Pública y Juntas de Participación Social.
- Establecer los lineamientos para la designación de los miembros del Directorio de las Sociedades de Beneficencia Pública y Juntas de Participación Social.
- Autorizar y regular los procedimientos para la organización de Juegos de Lotería y similares de las Sociedades de Beneficencia Pública.
- Brindar capacitación y asesoramiento técnico a los gobiernos locales provinciales, receptores de las funciones y competencias transferidas.
- Monitorear y evaluar el funcionamiento de las entidades del Sistema Nacional para la Población en Riesgo, así como los planes, programas y proyectos referidos a las Sociedades de Beneficencia Pública.

Indicadores que aplica

Nro de Informes presentados por los gobiernos regionales y los gobiernos locales provinciales.

Con quienes coordina

Unidad	**Intrasectorial**	**Inter institucional**
DBPV Supervisa	Dirección de Personas Adultas Mayores	Gobiernos Regionales Gobiernos Provinciales

Capacita	Oficina General de Monitoreo y Evaluación Asociaciones de Beneficencia Pública	

Logros

- En el 2013 se hicieron 14 capacitaciones de fortalecimiento a las Beneficencias del país
- En el 2014 ya se han venido realizando 13 visitas con el mismo propósito.

Dificultades

Hay desinterés de los gobiernos regionales y locales en el cumplimiento de sus funciones y competencias respecto a las Sociedades de Beneficencia Pública, luego que éstos han sido transferidos.

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS REVISADOS

Luego de elaborado el Cuadro Resumen que se adjunta en el Anexo, se observa que todas las unidades arriba presentadas pertenecen al Vice Ministerio de Poblaciones Vulnerables del MIMP por lo que a continuación se trabaja un análisis transversal de los programas y direcciones del Capítulo II.

En este análisis se operacionalizarán los conceptos utilizados en el marco referencial del Capítulo I: protección social, vulnerabilidad, riesgo, vulnerables y vulnerados, sistema y subsistema, población vulnerable, tipos de programas y enfoques de protección social.

La tarea siguiente analiza y busca dar respuesta a las dos interrogantes iniciales de la sistematización, para así dar consistencia a la propuesta metodológica del tercer producto:

- ¿Cuál es el tipo de protección social que está presente en los programas?
- ¿Existen relaciones entre los Programas, que nos permitan hablar de un sistema?

1. ***Objetivo de los Programas***

   El objetivo central de los programas y de las direcciones arriba mencionadas es atender y promover a personas, familias y grupos poblacionales diversos que presentan algún tipo específico de vulnerabilidad y riesgo; siendo su tarea preocuparse por **la calidad del servicio con presupuestos escasos**, así como, generar y potenciar **sinergias** con las redes de atención y protección tanto dentro como fuera de la entidad.

2. ***Población atendida***

   Todas las unidades arriba expuestas están dirigidas a personas y poblaciones vulnerables y buscan prevenir la afectación por un riesgo mayor, es decir, el programa calza con el tipo de población atendida. Esta atención, en su mayoría, se da por demanda.

Aun cuando se han dado campañas y eventos de prevención, al no haberse medido su eficacia, poco puede decirse de sus resultados en la disminución de los casos.

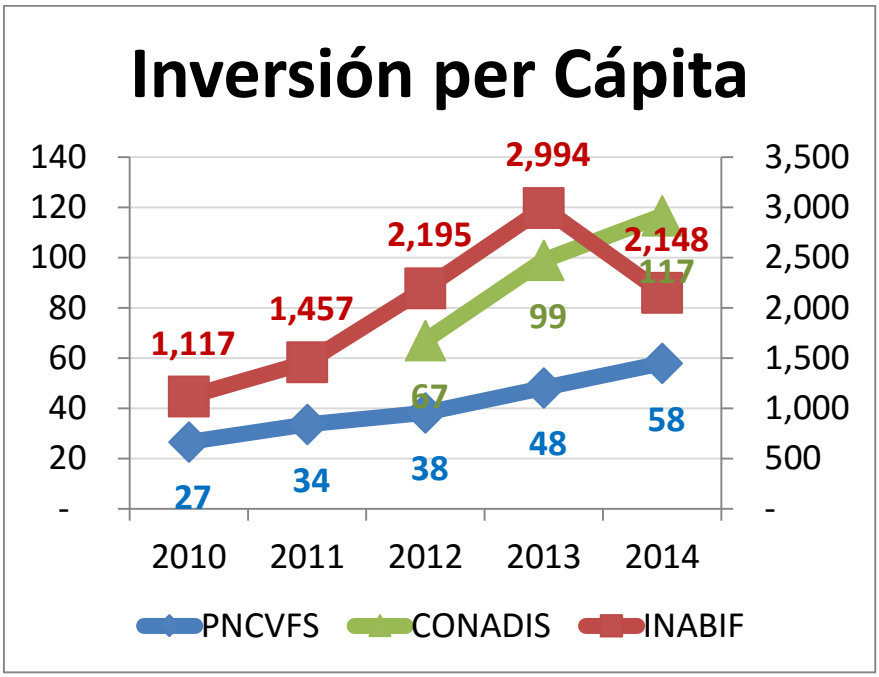
Están diseñados para poblaciones urbanas, por ejemplo, el INABIF y otros programas como Vida Digna y Yachay y la mayoría de los CEM, son programas que requieren, sobre todo los dos primeros, de amplios establecimientos (CARs) construidos para su atención, que ubicados los CEDIF, en sus inicios, en las periferias fueron absorbidos por el crecimiento de la ciudad.

Sólo la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz, la que coordina con otros sectores y entidades, tiene como población objetivo a personas y grupos poblacionales de zonas rurales, que las atiende en sus zonas de origen frente al riesgo de desplazamiento, ya sea por conflicto, desastres u ocupación por proyectos de desarrollo (mineras) que fuerzan el desplazamiento o migración. Frente a ello, es necesaria la coordinación del SPR con SINADIS que atiende a una población en su mayoría rural (Ver cita nro.).

Estas personas y grupos poblacionales necesitan contar con políticas adecuadas de apoyo y promoción, implementadas en sistemas e instituciones sólidas para enfrentarse a las nuevas situaciones de la vida moderna y acceder al mercado laboral con habilidades y competencias adecuadas, entregados por programas sociales habilitadores, camino iniciado por Yachay y el PNCVFS e INABIF en coordinación con otras entidades.

2.a **Inversión por persona atendida**

El cuadro siguiente ha sido elaborado con los datos recogidos desde el 2010 (la Tabla contiene datos desde el 2007) por la Oficina de Monitoreo y Evaluación de Políticas del MIMP y muestra que por ejemplo que el INABIF gastó en el 2013 para 23,858 personas la suma de 71’434,811.90 nuevos soles, mostrando una inversión per Cápita de **2,994 al año, es decir de 8. 32 nuevos soles diarios** por persona atendida.



Elaborado http://www.mimp.gob.pe/files/omep/resumenesdptales/NACIONAL_JULIO.pdf

3. *Tipo de servicios*

Todos los programa cursan acciones en las tres áreas mencionadas, las de mayor trayectoria como INABIF y PNCVFS cuentan unidades especializadas en alguno de estos servicios, como efecto de su práctica cotidiana y la experticia adquirida por sus profesionales.

3.a De atención

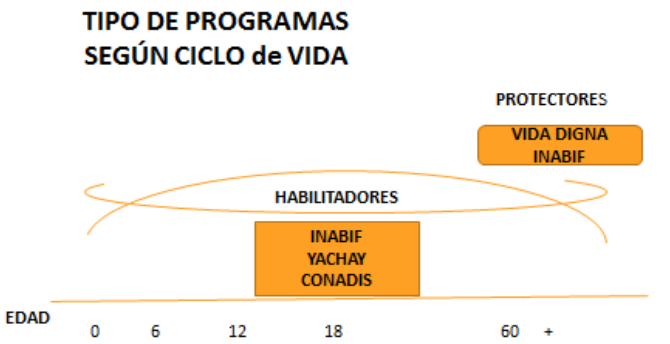
Estos servicios van desde la atención y provisión directa (Beneficencias INABIF – CAR y Vida Digna)) – pasando por atender el caso de riesgo flagrante (Yachay) a la atención y el acompañamiento (PNCVFS y Desplazados), hasta la restitución de derechos a vivir en una familia saludable (CAR, CEDIF y Adopciones).

La persona o familia accede a un solo tipo exclusivo de programa (entre los cuatro (INABIF, Yachay, Vida Digna o PNCVFS) y éste lo puede relacionar desde su unidad con otros servicios.

Pero no existe una paleta de servicios a elegir por el ciudadano, situación que si corresponde a un derecho de ciudadanía, su situación de vulnerabilidad lo determina como un receptor de asistencia. De cierta manera, sólo en Adopciones podría encontrarse un mayor grado de libertad y relación horizontal de quienes demandan proteger a un NNA. Esto se observa en el lenguaje de los especialistas y podría estar influido por el nivel educativo de la población atendida.

Usando el concepto de "acceso", es importante comprender que la persona o familia vulnerable debe tener la posibilidad de ser **apoyado** por uno de estos programas para identificar las barreras sociales, culturales o económicas propias y de su entorno que influyen en su situación y conocer los canales posibles de salida o mejora de su situación.

Según el enfoque de ciclo de vida para edades muy tempranas o terminales corresponden los programas o servicios **de protección** (CAR de INABIF para infantes menores de 5años y CAR especializados en PAM y PcD y Vida Digna) y programas o servicios **de habilitación** para personas de edades intermedias entre 6 a 59 años (CAR para NNA de INABIF, Yachay y CONADIS).En los hechos, encontramos que cada vez más se combinan intervenciones con protectoras con habilitadoras. Así en los CAR y Vida Digna las PAM realizan acciones de cultivo personal (talleres de pintura, laboral) y relaciones con su comunidad (Campañas por una cultura de respeto, olimpiadas lúdicas, cuentacuentos, etc.)



Adaptado de Marco Social Multianual 2009-11

3.b. De prevención

Prioritariamente aquí la prevención utiliza estrategias comunicativas masivas de sensibilización, también la capacitación a colectivos y talleres dirigidos a familias en riesgo para asumir sus roles de responsabilidad.

Estrategias implementadas al interior con los grupos poblacionales atendidos sirven para promover el fortalecimiento de las familias en situación de riesgo social y prevenir el abandono familiar, el trabajo infantil, la deserción escolar, el pandillaje (INABIF).

3.c De promoción

Esta es una línea muy demandada de trabajo, con áreas funcionales ad hoc a este propósito y que los lleva a relacionarse con otras entidades externas. También constituyen la vía promocionar nuevas iniciativas institucionales con aporte de las empresas y la sociedad civil nacional como extranjera.

Con la población objetivo se promociona buenas prácticas a través de talleres y otras modalidades dinamizadoras para grupos pequeños como las que sirven para fortalecer la autoestima y promover resiliencia (Yachay, PNCVFS, Desplazados, CONADIS). Y generar nuevas vías de emprendimiento y competencias laborales (Soy Capaz de CONADIS, PNCVFS, Yachay, INABIF) aun cuando en proceso de lograr mayores performances.

4. Indicadores con los que trabajan

Los programas presentan mediciones con indicadores que cuentan cobertura, como número de casos, en su mayoría. La eficacia ha sido medida según porcentaje de avance. Se trabaja con una lista de cotejo para evaluar el paso de un nivel a otro en INABIF. No se ha encontrado evidencia de logros dada por evaluaciones de impacto.

Se hace necesario construir indicadores comunes que permitan realizar comparaciones entre servicios semejantes.

5. Entidades con las que coordinan

Coordinación interinstitucional

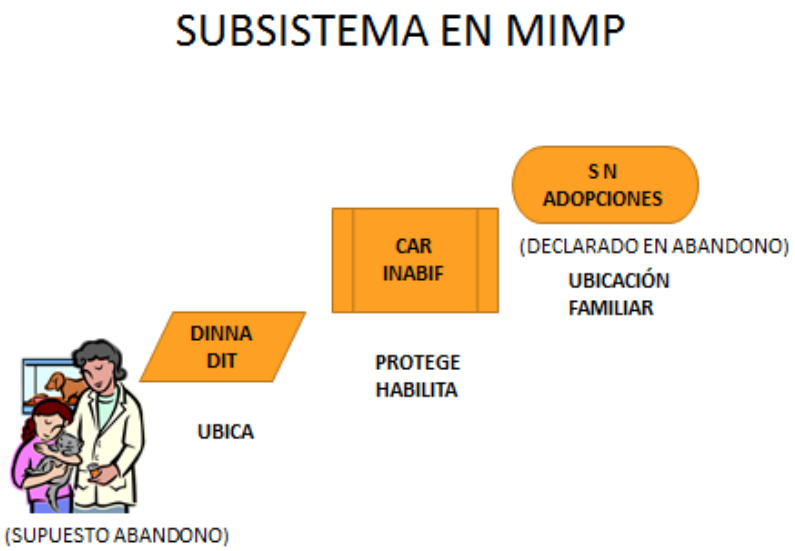
A través de sus unidades especializadas, todos los Programas y Direcciones promueven y desarrollan mecanismos de **articulación intersectorial** y con la sociedad civil para la atención a fin de complementar servicios entre ellas a las personas afectadas o involucradas en situaciones de violencia (Policía, Ministerio Público, Fiscalía, Poder Judicial, etc.), también en la restitución de derechos (Instituciones Educativas locales del MINEDU, Centros de Salud, SIS del MINSA, DEMUNA MINJUS, RENIEC) y para el apoyo técnico y financiero (UNICEF, Fundación Messi) la responsabilidad social empresarial y el voluntariado nacional e internacional.

Coordinación interna

Por la naturaleza de las funciones señaladas en el ROF 2012, podemos decir que estas relaciones y coordinaciones van en camino de ser reglamentadas, lo que antes venía realizándose desde la práctica cotidiana ha sido primero sistematizado para luego establecerse procedimientos con normativas adecuadas y responsabilidades señaladas obteniéndose los Manuales, Guías y Directivas internas revisados y aprobados desde el 2012, en la presente gestión del Sector.

Revisadas estas coordinaciones, encontramos que puede hablarse de la existencia de un subsistema normado al interior del MIMP que unifica las acciones que realizan DIT (DINNA) – USPNNA (INABIF) – ADOPCIONES desde cuando un niño es hallado en abandono, ubicado por la Dirección de Investigación Tutelar -DIT según normativa y acogido por el CAR de la Unidad de Servicios de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes donde participará en su educación con acciones habilitadoras programadas hasta su egreso y ubicación en una familia de acogida o en adopción por la Dirección Nacional de Adopciones y el posterior seguimiento por ésta.

Subsistema funcionando



6. Logros sostenibles

- La formación de la Dirección de Investigación Tutelar que pasó de ser una gerencia del INABIF a ser una dirección de línea de la DINNA con mayor capacidad organizacional y solvencia administrativa, dentro de las modificaciones surgidas con el actual ROF del MIMP.
- La ampliación de cobertura a nivel nacional de los Programas:
  - PNCVFS, que llegó a 213 CEM
  - Yachay, donde le falta cubrir sólo 4 departamentos
- El surgimiento de dos programas focalizados en poblaciones vulnerables con riesgos (Yachay y Vida Digna) con enfoques que se perfilan dentro de un enfoque de derechos como modalidades más expeditivas de tratamiento.
- El funcionamiento de un subsistema con procedimientos y estándares de atención, promoción y egreso establecidos. Que relaciona a tres unidades del Sector MIMP DIT, INABIF y D. N. de Adopciones - direcciona e interseca procesos en tres niveles con un sólo propósito, el garantizar la restitución de derechos del NNA para que se desarrolle en el mejor de los ambientes posibles que le puede ofrecer en esa circunstancia el Estado a través de sus órganos y la sociedad para una reinserción en una familia.
- La elaboración, aprobación e implementación los Manuales operacionales de Intervención y Acreditación de los CAR por el INABIF, refrendado por las respectivas

Resoluciones Ministeriales 80 y 81 – 2012 – MIMP que homogeniza criterios y procedimientos en estas unidades y es un logro con antecedentes de esfuerzo.

- Dentro de ello las normas y lineamientos para la promoción de la adopción prioritaria de NNA por designación directa aprobada por la Directiva General 004-2013 con RM. 266- 2013 y la reciente Directiva General 006 con RM 295-2014 que aprueba el control post adoptivo orientado a motivar y fortalecer la integración familiar.
- Se ha venido ampliando tanto el voluntariado nacional e internacional como la cooperación internacional y las coordinaciones con las áreas de responsabilidad social – sobre todo en los nuevos programas como Yachay.
- El establecimiento del Servicio de Atención Urgente del PNCVFS permite prontitud y efectividad en la atención a nuevos casos.
- La instalación del Centro de Atención – CAI a manera de unidad piloto en el Callao realizar nuevos enfoques en la atención y seguimiento a esta problemática con la participación de varones involucrados en situaciones de violencia familiar y sexual.
- Tumbes Accesible corresponde al fortalecimiento de un modelo de gestión exitoso ha sido posible con la participación de diferentes entidades de un mismo territorio.
- El fortalecimiento de un trabajo intersectorial más articulado como el que, entre otros Programas muestra la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz, para la atención a la población vulnerable.

7. Dificultades

Las dificultades también se hacen presentes en el accionar diario.

- Muchas veces la mejora de los estándares de calidad se ven limitadas por los presupuestos, aún cuando esto ha ido cambiando con la búsqueda de aportes de la cooperación internacional o de la responsabilidad social del empresariado y la presencia de los voluntarios.
- Yachay, un programa que cumplió dos años, aún no avanza hacia las zonas periféricas de las ciudades, donde hay alta presencia de niños que trabajan en condiciones arriesgadas que dañan su salud física y emocional.
- El escaso apoyo que muestran algunas municipalidades con programas sociales como el de Vida Digna, redunda en un doble esfuerzo por cumplir las metas.
- La necesidad de reglamentar la distribución de las ganancias de las Loterías departamentales entre los integrantes del Sistema Nacional para la Población en Riesgo.

- El incumplimiento de acuerdos y el desinterés de los gobiernos locales y regionales por informar acerca de los CEDIF como Beneficencias transferidas el 2011.

8. Tipificación de los Programas

a. Enfoques de Protección Social

Como anotamos en el ítem sobre enfoques de la Protección, ésta, corresponde a una Protección No contributiva – en la que las personas no aportan, pero que el Estado protege. La protección que brinda el Estado a través del MIMP enfoca según el avance del establecimiento de coordinaciones o redes en procura de la construcción de un sistema. Por lo que asumiendo la tipología de Cechinni arriba descrita[35] la proponemos para los Programas del MIMP, vistos desde una perspectiva de Sistema.

Elaboración propia
Fuente: Cechinni y Martínez, 2011.

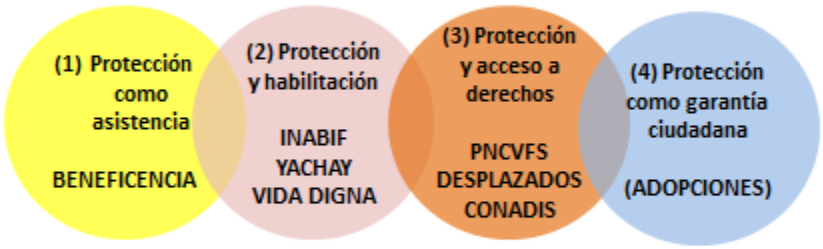
b. Tipo de Programa Social según contenidos de atención y promoción

[35] Ver cita 11 pag 6 y sgtes.

Siguiendo el enfoque de Protección Social, arribamos a tres tipos de Protección Social en el país al que se añade una cuarta, que - consideramos – está en construcción (4)- las que estarían vigentes en el Perú:

- (1) Protección social como asistencia focalizada en pobres
- (2) Protección social como acceso a la promoción y a la habilitación para la ciudadanía. El actor transita desde una falta a una capacidad de ejercer ciudadanía
- (3) Protección social como acceso a derechos ciudadanos. Desde el inicio se reconoce sus derechos de ciudadanía
- (4) Protección social como garantía ciudadana. Requiere de un sistema que relacione programas contributivos y no contributivos y donde intervenga como ciudadano en el control y la rendición de cuentas.

Tipo de Programa Protección Social según contenidos del servicio de atención



Elaboración propia
Fuente: Cechinni, Martínez. 2011

Lecciones Aprendidas

Vulnerabilidad y riesgo

Una diferencia entre vulnerabilidad y riesgo la podemos encontrar en el siguiente ejemplo:

Si el niño, niña o adolescente es encontrado viviendo en la calle está en una situación de evidente riesgo: un niño en situación de calle. No requiere de la autorización de un Juez o de la Dirección de Investigación Tutelar para intervenir, la intervención de Yachay es directa e inmediata.

Mientras que INABIF para intervenir, espera que la DIT evalúe al sujeto, en este caso el niño, niña o adolescente en presunto estado de abandono y sea enviado con una disposición a INABIF, entidad que lo ubica en un CAR. Es decir actúa frente a una persona vulnerable.

Se han formado subsistemas

El devenir del quehacer de los Programas, los Compromisos Internacionales que cumplir, han llevado a estos Programas a tener una coordinación entre la **DIT – INABIF y Adopciones,** pudiendo establecerse un subsistema normado y permanente que se fortalecería al funcionar el Sistema Nacional para la Población en Riesgo – SPR.

El enfoque por ciclos de vida

La presencia de **grupos etarios dependientes** – menores de 6 y mayores de 60 – lleva a atenderlos con programas protectores, con quienes se viene buscando dar contenidos habilitadores.

Implementación de procedimientos

Desde el 2012 en adelante se han formulado e implementado – después de un período de privilegiar la práctica – los **manuales, guías y directivas de proceso**. Los que establecen procedimientos e inciden en la eficacia de la tarea.

Procesos

Los programas de INABIF, PNCVFS y Adopciones **han considerado fases y períodos** en su labor con las poblaciones a las que brindan sus servicios que redundan en una mejor observancia de la norma y protocolos y en un esfuerzo de los operadores por adecuarse.

Tipologías

No existen tipos puros en la clasificación de los Programas. Los Programas están en proceso y, cada vez más, van afinando sus contenidos y enfoques.

Atención según grupos etarios

Dos son los **grupos etarios con los que trabajan los Programas**: menores de 18 años y mayores de 60 años preferentemente. Sólo el PNCVFS se dirige expresamente a mujeres vulnerables de todas las edades por situaciones de violencia.

Desafíos

- Los **programas están centrados en la atención de casos,** cuando para que los números de casos disminuyan, la atención mejore y los presupuestos alcancen, habrá que hacer un **mayor énfasis en la prevención y la promoción**, los que requieren acciones masivas de menor costo comparativo y de mayor efecto en la población si son bien diseñadas, monitoreadas y medidas.

- La existencia de un **Programa con escasas vinculaciones internas** hacia otras unidades del Sector, como el PNCVFS, lleva a que, por ejemplo, a que Yachay exprese su necesidad de vincularse con ellos. Posiblemente estas relaciones se darán de darse el momento propicio, que el Sistema – SPR podría aprovechar para establecer canales de coordinación interna.

- Hay necesidad de enriquecer y **homogenizar los indicadores** de los Programas que se dirigen con contenidos similares a poblaciones con las mismas carencias.

- Un **Programa con enfoque de derechos ciudadanos es todavía una aspiración** en construcción que va a requerir un mayor manejo de las características del enfoque y conversatorios internacionales con países que ya lo aplican.

- Una limitación para la planificación de la política es conocer a nivel nacional, cuántos niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de abandono y riesgo social, para **evaluar la demanda insatisfecha y brecha** que se debe atender. Esto puede realizarse desde la Dirección de Población, luego de concordadas las variables específicas a recoger en el Censo para la construcción de índices y tasas.

- Existen autoridades Judiciales que emiten Resoluciones donde ordenan el internamiento de adolescentes infractores, otros con perfil de experiencia de vida en calle o consumos de sustancia psicoactiva, entre otros, quienes **requieren atención en CAR especializados.**

- Las poblaciones con las que los programas trabajan son **primordialmente urbanas** o urbano periféricas (INABIF, VIDA DIGNA, YACHAY), los CEM también se han establecido en ámbitos mayores. Yachay realiza modalidades itinerantes, pero

requiere de espacios urbanos para su ejecución. En el campo las situaciones de orfandad y abandono son atendidas por la familia extensa, siguiendo costumbres de solidaridad.

- No hay programas específicos, desde el Sector, de atención a poblaciones asentadas en **zonas ambientalmente frágiles** (laderas de los cerros o frígidas como Paraíso en Villa María) y de alta concentración de pobreza, que requieren un trabajo intersectorial en red o subsistema.

  Esto nos lleva a colegir que se presenta otro tipo de vulnerabilidad, la **vulnerabilidad geográfico territorial** que tiene que ser tipificada y atendida con programas específicos; uno de éstos es la Dirección de Desplazados y Cultura de Paz, cuyo antecesor fue el programa del PAR.

CONCLUSIONES

Respondiendo a las dos preguntas de apertura:

- **¿Cuál es el tipo de protección social que está presente en los programas?**

  Los Programas no responden a una tipología pura, se han ido y seguirán construyéndose en el proceso, cada una con su propia identidad, pero modificándose, no sólo por nuevas normas y políticas sociales, sino que además, recogerán sus prácticas, las ordenarán, sistematizarán y de éstas construirán nuevos conocimientos. Dos Programas ya cuentan con una unidad de Gestión del Conocimiento.

  Predomina el tipo de Protección como habilitación y acceso a derechos, se ha evolucionado de considerar a la Protección como asistencia para poblaciones empobrecidas y en desventaja social – o vulnerables. Y, el enfoque de derechos de ciudadanía está en construcción. Una población vulnerable sí, pero cada vez más educada lo demandará.

- **¿Existen relaciones entre los Programas, que nos permitan hablar de sistema?**

Predomina un desconocimiento del sistema en los operadores (13 personas referidas), a lo más hay una referencia explícita a la Ley 26918 que crea el Sistema Nacional de Población en Riesgo – SPR de 1998 y una aspiración porque funcione. Pero, **no hay una comprensión de cómo se daría este funcionamiento.**

Yendo a la pregunta arriba mencionada, expresamos que dada la **existencia de un primer subsistema funcionando y normado**, se facilita el tránsito hacia un Sistema interconectado y con procesos establecidos al interior.

De lo encontrado en el Capítulo II, predominan las coordinaciones interinstitucionales externas, con servicios especializados que corresponden a otros sectores. Lo cual si bien es importante, habría que preguntar complementariamente, **qué tan útil y necesarios son los Programas para las otras instituciones**, pues ello daría posicionamiento al Sector.

BIBLIOGRAFÍA

2014 Documento de trabajo. Grupo de trabajo conformado por las Direcciones y Programas: DGPD, DGFC, DGA, CONADIS, INABIF, DGNNA y Programa Nacional YACHAY. 07 de enero 2014.

2013 Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Perú
Milena Lavigne. Consultora de División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

2013 MIDIS. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"

2012 OEA. Red Interamericana de Protección Social. . Módulo 1 del Diplomado en Protección Social para Las Américas. "Institucionalidad del Estado y su evolución en el proceso de instalación del Sistema de Protección Social en América Latina". PUC de Chile. Santiago 2012.

2012 Adamo. Susana B. Center for International Earth Science Information Network (CIESIN). Columbia University. Vulnerabilidad social y riesgo. Taller Nacional sobre Desastre, Gestión de Riesgo y Vulnerabilidad: Fortalecimiento de la Integración de las Ciencias Naturales y Sociales con los Gestores de Riesgo. Buenos Aires, Julio de 2012.

2011 Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez. Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. Santiago. 2011.

2007 Conceptos asociados a la gestión del riesgo de desastres en la planificación e inversión para el desarrollo. Serie: SNIP y la gestión del riesgo de desastres. MEF. Dirección General de Programación Multianual del Sector Público. Marzo 2007.

2005 Serrano, Claudia. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago 2005.

2005 Artigas, Carmen. Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. CEPAL. Santiago. 2005.

2002 CEPAL Vulnerabilidad Sociodemográfica: Viejos y Nuevos Riesgos para Comunidades, Hogares y Personas. CEPAL. Vigesimonoveno período de sesiones. Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002