



RELACIONES CON CONDICIONES: EL ESTADO PERUANO FRENTE A SU INFANCIA

Tensiones en el ejercicio de los derechos de la infancia.
Un enfoque de género.
Maria Emma Mannarelli

El programa Juntos y el bienestar de la infancia.
Nicola Jones, Rosana Vargas, Eliana Villar

**Niños del
Milenio** 
Información para el desarrollo



RELACIONES CON CONDICIONES:
EL ESTADO PERUANO FRENTE A SU INFANCIA


Tensiones en el ejercicio de los derechos de la infancia.

Un enfoque de género.

Maria Emma Mannarelli

El programa Juntos y el bienestar de la infancia.

Nicola Jones, Rosana Vargas, Eliana Villar



© Proyecto Niños del Milenio
Oficina de Coordinación Nacional
Av. Del Ejército 1870, Miraflores
Teléfono 264-1780
www.ninosdelmilenio.org

Primera edición. Febrero 2007
Impreso en Lima, Perú

Diseño de carátula: Roni Heredia
Fotografía de carátula: Rosa María Villanueva
Impresión: Ediciones Nova Print S.A.C.
Telf.: 265-5146

Hecho el depósito legal N° 2007-02289 en la Biblioteca Nacional del Perú

Esta publicación es posible gracias a la contribución del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del gobierno del Reino Unido.



Tensiones en el ejercicio de los derechos
de la infancia. Un enfoque de género

Maria Emma Mannarelli



María Emma Mannarelli. Doctora en Historia de la Universidad de Columbia, Nueva York. Profesora asociada de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima). Coordina la Maestría en Género, Sexualidad y Políticas Públicas de la Unidad de Post Grado y el Programa de Estudios de Género de la misma universidad. Ha publicado varios libros, y numerosos artículos sobre historia, género y sexualidad en el Perú y en el extranjero. Ha sido profesora invitada en varias universidades en otros países. Es miembro del Comité Editorial de *Revista Andina*.

Reflexiones introductorias

En esta ocasión se intenta reflexionar sobre algunos de los sustentos que organizan la legislación nacional e internacional acerca de los derechos de los niños y de aquellos de las mujeres¹. No se trata de un análisis de la legislación propiamente, sino de una revisión de las propuestas para regular el poder y el ejercicio de los derechos desde una perspectiva específica.

También vale la pena advertir que lo que se revisan son documentos que el Estado peruano ha suscrito en diferentes momentos durante las últimas tres décadas aproximadamente, y códigos que se ha producido en el Perú. Sin embargo, es evidente que éste no es capaz de cumplir con sus compromisos, y esto va tanto en lo que se refiere a las mujeres como a la infancia.

Sin embargo, como en los casos de referentes legislativos, estos son expresiones de tendencias, de cambios y permanencias en los procesos sociales; y ponen de manifiesto las formas y las direcciones en que las sociedades, o las configuraciones sociales se constituyen. Son también las maneras en que se pretende normar los vínculos.

La estructura de este trabajo se sustenta en dos principios de distinta índole; uno es el temático y el otro el teórico que servirá para el análisis. Una eventual tercera puede ser la noción de proceso que supone consideraciones sobre

1 Los documentos usados en este texto son los siguientes: *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*, 1967 (Nodisc); *La convención de derechos del niño*, 1989 (Conn); *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (Cdm), 1979; *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belem do Para*, 1994 (Cbdp); *Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer*, 1992 (Ctnd); *Ley Contra la Violencia Familiar*, Ley no. 26260, 1993- 2000 (LvF); *Código de los niños y adolescentes*. 2000 (Cna); *Plan Nacional Infancia y Adolescencia 2002-2010* (Plan); *La ley de igualdad de oportunidades*, 2006 (Lio).

la historia del Perú en la medida en que los conceptos analíticos se inspiran en una tradición cultural donde las jerarquías entre los grupos y su dinámica son puntos que la configuran.

En este caso se tiene como referente la naturaleza de los vínculos. Es decir, se asume que la sociedad la componen los vínculos que los individuos mantienen entre sí (Elias); lo que incluye las relaciones de poder. Además, se ha tratado de ver cómo las tensiones entre el gregarismo y la diferenciación se expresan en la legislación.

Uno de los retos mayores es no sólo comparar la problemática de los derechos de las mujeres y de los niños, sino establecer cómo se relacionan desde una matriz común, que no es necesariamente el derecho sino la concepción de las relaciones sociales, la naturaleza del Estado y la percepción de la familia.

La reflexión crítica sobre los infantes y sus derechos tiene otra exigencia específica. A diferencia de otros grupos o sectores de la población, los niños y niñas, por razones discutibles, tienen un conjunto de limitaciones para ser sujetos plenos de derechos. Sin embargo, su bienestar parece preocupar cada vez más a los Estados y a los adultos. Por eso, es importante ver cuáles son las condiciones que más conviene para la discusión de sus derechos; y paralelamente, plantear cuáles son las mejores circunstancias para el planteamiento de sus expectativas y de su protección. Entonces, ¿dónde nos colocamos para mirar los derechos de niñas y niños?

Los adultos, los gobernantes han tendido a disponer desde sus ubicaciones jerárquicas de la vida de los infantes en nombre de sus propios intereses; ¿qué garantiza entonces que nos alejemos de esas arbitrariedades? Para empezar, es importante considerar la historicidad del problema. ¿En qué medida los niños pueden formar parte de la polis? ¿En qué circunstancias ciudadanas y ciudadanos son capaces de crear un espacio público que asegure el bienestar de la infancia y cuide a niños y niñas del maltrato?

Una de las ideas que se ha ido forjando en este análisis es que una perspectiva de género podría enriquecer sustantivamente el acercamiento a la infancia. Una perspectiva de género en este caso, tiene varias implicancias; una importante es la consideración de la sexualidad y la agresividad como un impulso que los logros culturales moldean, y encauzan. Creemos y veremos cómo el dejar tales consideraciones al margen de la reflexión y de la definición de las políticas públicas nos lleva a distorsionar el problema y hace difícil buscar soluciones.

Los estudios de diversa índole que abordan el tema de la infancia están marcados por una visión de progreso, lineal. Supuestamente, los conflictos se van resolviendo y se pasa a otra etapa. Tal noción se ha usado para acercarse a los procesos que atañen tanto a la población infantil como a las mujeres.

Si bien muchos investigadores se han cuidado de advertir que el trato de los adultos hacia los niños no se encuentra de manera indefectible en un constante progreso, se ha asumido que la historia marcha hacia una mejora constante. Y cuando observamos algunos indicadores como tasas de mortalidad y fecundidad, expectativas de vida, o similares

en algunas regiones del mundo podría parecer que es así. Sin embargo, simultáneamente encontramos ámbitos en los que la historia –desde una visión lineal de progreso- parece haberse detenido: tráfico de niños, participación de infantes en conflictos armados internos y externos, violencia y deserción escolar de distinto tipo, matrimonios arreglados, etc. Si bien, por ejemplo, el castigo físico tiende a ser más reprimido, el daño psíquico, por ejemplo, es difícil de detectar y de controlar. Este tipo de evidencias hace que necesitemos revisar nuestros enfoques lo más seguido posible.

Algunos historiadores con trabajos bien diferentes, han sugerido que el trato a los niños, por lo menos en Occidente, ha mejorado, que los niños, al menos en relación a la historia medieval, empezaron a recibir una calidad de afecto diferente, hubo una preocupación más explícita y emocional por los niños en la familia; esto estuvo vinculado a los cambios en los sistemas educativos y a la naturaleza del Estado.

La construcción del niño como individuo es parte de un proceso no lineal, ni definido de antemano. Tampoco termina su definición en un lugar fuera de la historia al que se necesita arribar. Esta condición de sujeto interpela al mundo doméstico y al comportamiento del Estado y sus diferentes instancias.

Esta compleja dinámica da una idea también acerca de las fluidas conexiones, aunque no siempre unívocas entre las regulaciones que atañen tanto la vida de las mujeres como la de los niños; ambos sujetos se van definiendo al lado de las transformaciones que a su vez experimenta tanto la estructura familiar como la estatal. Es por ello que este texto tiene un eje definido por la frontera entre lo público y lo privado, y cómo ésta de redefine constantemente en función de los cambios en los vínculos de las personas.

Por otro lado, los derechos relativos a niños y a mujeres llevan consigo una tendencia a la diferenciación; es decir, implican regulaciones dentro del universo familiar y, a su vez, en la esfera pública que la distingue al uno del otro. La madre deja de ser tal para convertirse en ciudadana, deja de ser la mujer de alguien para adquirir derechos propios. La adquisición de derechos ciudadanos crea una tensión con las funciones reproductivas y sexuales difícil de desentrañar.

Vale la pena detenerse aquí un momento. Por un lado hay una esfera del ejercicio de los derechos que exige una radical separación, un alejamiento de la estructura del parentesco; esto demanda un desarrollo público administrativo. Por otro, las funciones reproductivas exigen una intervención estatal en dos direcciones. La primera: recortando desde fuera de los contornos domésticos el poder masculino; y la segunda, exigida por la anterior: la inversión en recursos burocráticos para atender institucionalmente las demandas de la reproducción y la crianza. De esto tienden a desentenderse los Estados, sobre todo cuando se trata de demandas planteadas únicamente por mujeres que han optado por la crianza de manera autónoma. Si bien no es este el caso del Perú, ya que las madres solteras no suelen ser tales por decisión personal, sino por razones que más tienen que ver con la deserción paterna y la poca presión pública sobre el ejercicio sexual masculino, el Estado tampoco despliega recursos institucionales

para cuidar y educar a niñas y niños nacidos en hogares encabezados por mujeres. Este es un problema que si bien ha atravesado toda nuestra historia, poco se ha destinado a analizarlo.

Es decir, para que las mujeres puedan ejercer su condición ciudadana el Estado debe invertir en atenuar las brechas entre la autoridad masculina y las mujeres del grupo doméstico; debe restringir la dominación masculina sobre sus antiguos subordinados; lo que pasa también por atenuar la violencia contra éstos.

La relación entre adultos y niños también está sujeta a los recortes de poder y a la redefinición de las formas de ejercicio de la autoridad. Cuando las instancias públicas exigen al pater familias que renuncie a su poder doméstico, se produce una transformación en los vínculos. Al contraerse el poder del padre, se recrea la relación con la cónyuge (esposa y madre); las mujeres ocupan un lugar distinto en la casa y al acortarse los diferenciales en los recursos de poder de cada uno de los progenitores, la capacidad de ejercer la autoridad se transforma de manera sustantiva.

La transformación de las mujeres de madres a ciudadanas supone una presencia diferente dentro del recinto doméstico, y son percibidas por su descendencia de otra forma, como investidas por un halo ciudadano; la mujer ciudadana tiene una autoridad distinta a la de la mujer madre. Grados de autonomía y de reconocimiento orientarán no sólo su estar en las calles y/o en las instancias públicas de poder. En el recinto privado la condición de madre ciudadana tendrá un efecto en la relación con su prole. De allí que las legislaciones y los instrumentos existentes exhiban similitudes de conceptos y familiaridades en cuanto a su orientación. Existen otros puntos de contacto que se irán mostrando a lo largo de este texto.

En esta dinámica está implicada la población infantil. La transformación de la familia en relación con aquella experimentada en las esferas públicas, afecta de manera simultánea la relación entre el infante y los adultos. Los procesos de diferenciación que suponen estos cambios, tienen que ver con transformaciones de los límites personales, que a su vez se asocian al control del impulso.

Los criterios de ejercicio de autoridad estarán impregnados, entre otras cosas, por las fuentes de contención del impulso. Como se verá más adelante, la violencia propia del mundo doméstico sustentado en la autoridad familiar masculina tiende a disminuir cuando las instancias públicas -una forma es a través de la legislación y otras instituciones públicas- ingresan a la casa; y esto incide tanto en las mujeres como en la descendencia.

Tendríamos que pensar a las instituciones como creaciones culturales que encarnan las maneras en que el colectivo ha aprendido a postergar la gratificación; dicen de cómo las personas han modificado sus vínculos para disminuir los conflictos y dar lugar a la expresión del otro; dicen de cómo la humanidad ha transformado su sentido arcaico. Las instituciones pueden entonces concebirse como condensaciones de deseo, como instrumentos culturales que materializan los vínculos, y que recaudan la cantidad y la calidad de las renunciaciones. Por eso las personas esperamos

que las instituciones públicas puedan instituir sentidos, para que así se pueda postergar el deseo y conducir a un aplazamiento de la gratificación. Las instituciones tendrían que proveer el material sublimatorio, y compensar la renuncia.

Es necesario tener en cuenta que las propuestas normativas en las que se basa este texto están antecedidas por una historia marcada por la naturaleza patrimonial del Estado y su inhibición en la regulación de la vida privada; la precariedad de las instituciones, las jerarquías sociales y las dificultades para el desarrollo de mecanismos de auto-coacción; la persistencia de los poderes privados en contraste con la ausencia de referencias extradomésticas; la baja nupcialidad y la ilegitimidad, las uniones informales y las familias matrifocales; la gravitación de los vínculos de parentesco y las clientelas.

Estas tendencias han marcado la historia infantil y solo algunas se han resuelto, lo que quiere decir que hay todavía serias dificultades para que el Estado cumpla con sus ofrecimientos. Eso no significa que no se le pueda exigir su cumplimiento, pero para ello se debe entender las dimensiones y el carácter de las dificultades. Esto también supone revisar los enfoques que inspiran los postulados que son motivo de este texto.

Por otro lado, vale señalar la importancia de tener en cuenta las diferencias entre lo urbano y lo rural. Sin embargo, creo que hay que poner en cuestión el supuesto contraste entre lo uno y lo otro en el Perú. Ese contraste se atenúa cuando pensamos en la presencia de la servidumbre en las casas urbanas de las distintas clases sociales.

Recordemos que en América Latina el parentesco tiene un fuerte parecido de familia con la servidumbre, los vínculos de parentesco se tiñen de lo servil; y al siervo se le ahija y se lo trata de menor. Los vínculos domésticos han estado impregnados de servidumbre, y esto ha afectado las relaciones entre adultos e infantes. Los adultos han sido muy proclives a servilizar a niños y niñas, aunque quizás hayan sido éstas últimas las que lo han experimentado de manera más conspicua. Esta idea merece ser retomada cuando se abordan dos puntos claves de la subordinación y la marginación en el caso de las mujeres y las niñas: la deserción escolar, la explotación doméstica y el asedio sexual familiar. Son estos los temas cruciales que el movimiento feminista ha puesto al debate público.

De todas formas es posible apreciar en la legislación consideraciones relativas a la realidad de niños y niñas en el campo. Será importante analizar más detenidamente las distinciones que se señalan en la documentación en cuestión.

Mujeres y niños en esta historia han confluído en tradiciones marcadas por la minoridad y el tutelaje; la patria potestad y su evolución ha encarnado los vínculos jerárquicos y de subordinaciones que estos grupos han experimentado. Es importante preguntarse cómo se han proyectado estos rasgos durante el siglo XX y cómo esto ha influido en relación a la violencia y a la sexualidad, teniendo en cuenta la gravitación de la racionalidad doméstica y la clasificación jerárquica.

El enfoque focalizado y sus problemas

La focalización es un enfoque presente en los documentos estatales; tienen mayor énfasis durante la última década de siglo pasado. Dicha manera de enfrentar los problemas relativos a la infancia y a las mujeres se acentúa por momentos; por ejemplo, ocurre a propósito de las personas que sufren la violencia del conflicto armado, o de niños, niñas, mujeres que viven en extrema pobreza:

“Focalizar las acciones en los grupos más excluidos y con necesidades específicas” ... “En grupos sociales y regiones donde se manifiesten con mayor incidencia los efectos de la exclusión, la pobreza y las discriminaciones de género, étnica y generacional” (Plan, 48).

El enfoque focalizado aparece tardíamente y por lo menos coincide temporal y conceptualmente con la política neoliberal. Tiene dos aspectos que es relevante señalar, y sus consiguientes problemas. En primer lugar está el ahorro del gasto fiscal en programas sociales. Son fondos que se dedican de manera exclusiva a un sector de la población especialmente desposeído de recursos, para solucionar cuestiones básicas. Este acercamiento al problema no lleva consigo una reconsideración de las instituciones que han organizado esos vínculos, y la ayuda económica no pone en cuestión las formas de dependencia que alimentan la pobreza. A fin de cuentas, se acerca mucho al asistencialismo. Nada garantiza que se transformen los vínculos que sustentan la situación de precariedad extrema.

Este enfoque tiene otra cara. La ayuda específica del Estado a poblaciones consideradas especialmente vulnerables, a la larga y paradójicamente refuerza una peligrosa tendencia en el Perú: identificar lo público con lo inferior, con la mediocridad.

“El Estado presta servicios de wawawasi a las madres que trabajan” (Plan, 28).

He aquí una concepción de las relaciones entre las personas y una visión sesgada, por no decir patrimonialista, del Estado.

“Programa Nacional Wawa wasi, para niños y niñas de 0 a 5 años en situación de pobreza y extrema pobreza. Se atiende así a los hijos de madres que trabajan, dándoles atención integral: alimentación balanceada, estimulación del desarrollo, y salud preventiva promocional.” (Ibid).

En la medida en que las tensiones entre las elites y los subordinados no han llevado a la erosión de las jerarquías, la aplicación de medidas públicas focalizadas ha significado percibir el gasto estatal como un favor a los menos favorecidos. Así se ha alimentado el clientelismo, y se ha identificado el apoyo fiscal con lo inferior. Esto ha tenido repercusiones negativas desde varios puntos de vista. Ha servido como una fuente de distinción; ha hecho,

por otro lado, que los servicios estatales sean de ínfima categoría, y que sean vistos con indiferencia por la crítica ciudadana. Las obligaciones públicas han sido percibidas por los pobres como un favor que se tiene que pagar con algún tipo de lealtad. Parte de estas tendencias pueden apreciarse en el sistema de los wawa wasis. Las mujeres de clase media no acceden a ellos, y nadie atiende a la calidad de estas instancias públicas. Se supone son destinadas a mujeres que trabajan. Curiosamente las mujeres que trabajan, de acuerdo a una tradición colonial, son las que tienen menos prestigio.

Elementos de una perspectiva de género aparecen en medio de enunciados de orientación focalizada y al mismo tiempo de sesgos sanitaristas:

“El objetivo estratégico n° 1 Asegurar una vida sana para niñas y niños de 0 a 5 años: En población objetivo aparece: mujeres en edad fértil de 15 a 46 años de edad” (Plan).

Lo que se aprecia en los diferentes códigos, tanto en aquellos relativos a la infancia como a los de las mujeres, es el sesgo sanitarista. Esto remite al proceso por el cual el discurso médico encarnó la palabra laica que fue gradual y conflictivamente reemplazando a la moral religiosa la regulación de la sexualidad. Es decir, estos códigos son también el resultado de un proceso de secularización importante, pero que igual es necesario mirarlo de cerca para discutir sus alcances y limitaciones.

Como se verá más adelante, una de las mayores dificultades normativas es el manejo del impulso sexual; el discurso médico, si bien seculariza, también evade la cuestión de la pulsión, sobre todo de la sexual. Es este un tema sobre el cual hay siempre que llamar la atención. Si bien el impulso es de una complejidad grande y sigue en el ámbito de lo privado, de lo íntimo, buena parte de éste se actúa en la relación con los otros. Entonces, cuando se discuten las políticas públicas deben considerarse estos dos aspectos que atañen tanto a las mujeres como a las niñas y niños, pues dada su condición de subordinación, se encuentran en situaciones analogables.

Inspiración y definiciones del sujeto

Tanto en el caso de las mujeres como en el de los niños la prohibición de la discriminación proviene de los principios de los derechos humanos, que la proscriben por motivos de sexo. Tienen en común principios rectores tales como los derechos fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

Los sucesivos códigos para ordenar la vida de la población infantil se inspiran en la Constitución Política del Perú, en la Convención de los Derechos del Niño y demás convenios internacionales ratificados por el Perú. “Y en el Código civil en lo que les fuese aplicable; más penal, procesal civil, procesal penal” (Cna A. VII).

En la concepción se inserta una lógica instrumental; los indicadores sobre esta población son referentes básicos para el progreso logrado por una sociedad, y por la sostenibilidad de las propuestas de desarrollo; y del fortalecimiento de las instituciones democráticas lo que también demanda niveles de inversión.

Los derechos de las mujeres y los de las niñas y niños han tenido en sus enunciados una lógica instrumental. Han estado en función de la familia, de la sociedad, del país, de la humanidad. Sobrevive aquí, en especial en el caso de las mujeres, la idea decimonónica, inaugurada a raíz de la revolución francesa, es decir la mujer y sus posibilidades civilizatorias.

En el siguiente considerando se expresa más nítidamente esta tendencia, que parece se va diluyendo gradualmente en los años posteriores:

“Teniendo presente la importancia de la contribución de la mujer a la vida social, política, económica y cultural, así como su función en la familia y especialmente en la educación de los hijos.” (Nodisc)

Está muy vivo el ideal de la ilustración en esta tipo de formulaciones.

La de la no discriminación contra la mujer fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en noviembre de 1967 declara su “fe en los derechos fundamentales del hombre –todavía usa el genérico masculino pese a que proclama la igualdad de derechos entre hombres y mujeres-, en el valor y la dignidad de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. En realidad hacía muy poco tiempo que la patria marital, la patria potestad, etc y los derechos, las limitaciones para el ejercicio civil de las mujeres en algunos países de Europa y en todos los latinoamericanos eran aún gravitantes. Entonces esta declaración tenía una orientación vanguardista muy clara.

Se inspiró en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que criticaba la distinción por razón de sexo. El objeto era eliminar todas las formas de discriminación y fomentar la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La discriminación contra la mujer es incompatible, sostenía, con la dignidad humana, y con el bienestar de la familia y la sociedad; impide su participación en la vida política, social, económica, cultural en sus países en condiciones de igualdad con el hombre; y constituye un obstáculo para el pleno desarrollo de las posibilidades que tiene la mujer de servir a sus países y a la humanidad (Nodisc).

La Convención de Derechos del Niño se aprueba en noviembre de 1989 en Asamblea General de las Naciones Unidas y en septiembre de 1990 entra en vigor. Está empezando el primer gobierno de Alberto Fujimori y la tecnocratización del Estado. El gasto focalizado supone menor gasto público y una concepción determinada del Estado.

El Plan Nacional para la infancia (2002) y la adolescencia tiene como eje la Convención Internacional de los Derechos del Niño que el Estado peruano ha ratificado (Plan, 11) así como la Cumbre mundial por la infancia



de 1990. También incorpora los derechos establecidos en la Convención de los Derechos del Niño (Objetivo estratégico n° 4. p. 74).

La idea de que un nuevo orden internacional basado en la equidad y justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer; estas contribuciones hacen juego con una crítica al apartheid, al colonialismo y al neocolonialismo. Se establece aquí una relación entre la igualdad y la participación de las mujeres en el desarrollo (Cdm).

La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belem do Para” de 1994 parte, como en el caso de las anteriores, del marco de la declaración americana de los derechos y deberes del hombre; y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En Belem do Pará (1994) aparece un esbozo, o una tendencia a la individuación; como si la discusión sobre los derechos de las mujeres ya no estuviera enunciada de manera subordinada o instrumentalista:

“la eliminación de la violencia contra la mujer es una condición indispensable para su desarrollo individual y social, y su plena participación en todas las esferas de la vida” (Cdbp).

En la historia contemporánea los niños se insertan en propuestas desarrollistas, y son percibidos, por ejemplo, como agentes claves del desarrollo. No obstante, esto ha dado pie para que se discuta y plantee su condición de sujetos con derechos (Plan, 9). En este caso como en el de las mujeres esta condición supone el recorte de la autoridad patriarcal.

En el 2002 el Plan Nacional asume algunos elementos de la perspectiva de género en sus planteamientos sobre la infancia:

“Los enfoques que lo sustentan han permitido que el Plan responda a las necesidades comunes de los niños, niñas y adolescentes peruanos, pero también contempla que se respeten sus especificidades culturales, de género y de su ciclo de vida” (Plan, 10).

Este Plan ha contado con participación intersectorial, de varios Ministerios y otras instituciones, y de sociedad civil (Plan, 15). Entonces, plantear los derechos de los infantes significa también exigir una coherencia en el sector público, lo que en ciertas circunstancias puede llegar a significar eficiencia.

Sólo en el *Plan Nacional de Acción* aparece por primera vez la diferenciación entre niños y niñas. Eso expresa una mayor conciencia de las diferencias y las desigualdades de género

Creo que vale la pena cuestionar el énfasis en la exclusión. La exclusión es producto de la subordinación y de la ausencia de espacios públicos.

“La ley de igualdad de oportunidades tiene como referente una sociedad justa, y esta supone la erradicación de la discriminación. Por ésta se entiende cualquier tipo de distinción, exclusión, postergación o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de oportunidades, de los derechos de las personas y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, laboral, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera; en concordancia con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano.” (Lio).

La Ley de Igualdad de Oportunidades también exhibe confluencias en la formulación de políticas para la infancia y las mujeres:

“Es deber del Estado promover, facilitar y garantizar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, personas que sufren discapacidad, personas pertenecientes a

comunidades campesinas, nativas o afroperuanas y otras minorías étnicas; sin discriminación por razón de sexo, raza, edad, estructura familiar, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, desarrollando políticas, planes, programas y proyectos orientados al cumplimiento de su rol” (Lio).

Niños, adolescentes y mujeres, forman parte de

“los distintos grupos poblacionales tradicional, cultural y socialmente excluidos y discriminados, garantizando a todas las personas, especialmente a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas que sufren discapacidad, personas pertenecientes a comunidades campesinas, nativas o afroperuanas; el pleno ejercicio de su derecho a la igualdad, a su dignidad, y el desarrollo adecuado de su personalidad, aptitudes, capacidades y autonomía” (Lio).

Es pues en una etapa reciente cuando el Estado se hace responsable de políticas públicas que engloban mujeres e infantes; y lo que se aprecia es una mayor diferenciación identitaria. Esto parece estar acompañado por una complejización del sujeto y criterios de definición más individualizados. Habría que analizar cómo se traduce esto en cambios burocráticos y reorientación fiscal. Esto último parece más complicado, pero es ineludible como tarea política.

La Ley de Igualdad de Oportunidades sobre políticas para alcanzar la igualdad señala “para la construcción de relaciones de equidad y de igualdad de oportunidades, sin discriminación de ningún tipo, entre hombres y mujeres” (art 6. Lio). Es interesante la forma en que se elabora la idea: aparece el término relaciones y la noción de que éstas se construyen. La legislación adopta formas de elaborar los vínculos de la cultura cotidiana, de los movimientos, en particular de las mujeres:

“promover una cultura de paz dirigida a la construcción de relaciones interpersonales y sociales democráticas e institucionales, dando especial atención a las poblaciones afectadas por la violencia” (Lio).

Tanto para las mujeres como para los infantes funcionan los paradigmas de la igualdad y de la libertad; se ha agregado en ambos casos la igualdad de oportunidades. Las nociones de exclusión y discriminación son agregados recientes. Curiosamente no aparece la subordinación, término que se puede asociar más fácilmente al vínculo y a su naturaleza.

La discriminación de las mujeres viola los principios de la igualdad de derechos y el respeto de la dignidad humana. Dificulta la participación de la mujer en diferentes niveles de la vida de su país; un obstáculo para el aumento del bienestar de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad (Cdm).

Los enunciados racionalistas y modernos que asumían que en el bienestar de las mujeres descansaba una parte del progreso de las naciones, si bien siguen siendo parte sustantiva de los argumentos a favor de éstas y en contra de su discriminación, empiezan a matizarse con ideas tales como la igualdad de derechos, la dignidad, etc., más individualizantes.

En la documentación del 2000 se considera niño a todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad y adolescente desde los doce hasta cumplir los dieciocho. No hay aún un lenguaje inclusivo; se sigue usando el masculino y la niña no aparece como tal. Los derechos específicos de la infancia están relacionados con su proceso de desarrollo; la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales:

“el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento” (Cna 00).

Pese a lo sesgado de la definición, enunciados como éste forman parte de la formación de la individualidad.

Es importante señalar que hacia fines del siglo XX el niño se sigue definiendo por una carencia, por ser un ser virtualmente incompleto. Es esa falta la que parece inspirar la protección legal y el cuidado de los adultos. Queda por hacer una relación entre la definición de la infancia y las regulaciones sobre los derechos de este grupo social.

El niño en masculino pero en su forma genérica, está definido desde la biología; deja de serlo a los doce. Este límite, sin embargo, parece estar inspirado de manera tácita en la menarquia y en la actividad sexual genital masculina, ambos casos culturalmente definidos. Esto está presentado de una forma indirecta. Es interesante notar cómo el ejercicio de la sexualidad y la posibilidad reproductiva fundan fases de la vida, y definen vínculos y derechos, tienen “derechos específicos”, aunque la niña tarda en aparecer.

Sólo aparece el lenguaje inclusivo y no sexista en el *Plan Nacional de Acción para la Infancia y Adolescencia*; lo que es una clara influencia del movimiento de mujeres, del feminismo y de la perspectiva de género.

El niño y la opinión:

“El Estado garantizará al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de su edad y madurez art. 12.1”

“Se dará al niño la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte art. 12.1”

“El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras... art 13” (Conn)

Lo que está por encima del niño: artículo 13:

“Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; para la protección de la seguridad nacional o el orden público, o para proteger la salud o la moral públicas.” (Conn).

Una de las ideas que se desprende de estos enunciados es que el niño como sujeto supone la transformación del Estado y del espacio público. Puede asumirse que la manera cómo se define una persona se apoya en concepciones de la autoridad y las formas en que ésta debe o no vincularse con los miembros de su entorno.

Llama la atención encontrar tan pocos niveles de diferenciación entre infancia y adolescencia en el *Plan Nacional de Acción*.

Proceso de diferenciación; individuación e intercambio de autoridades. Transformaciones burocráticas y naturaleza del Estado

Lo que asume el Estado, asistencia y protección

“Art 19 Los Estados (se comprometen con)... medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, un representante legal.” (Conn).

El Estado peruano ha mostrado un escaso desarrollo. La historia republicana indica que la organización social tuvo una inspiración doméstica hasta muy entrado el siglo XX. La administración pública cubría un ámbito territorial muy reducido y quedaban considerables espacios sin presencia pública. Las elites invirtieron muy pocos recursos en la organización social y el control de la población cuyo registro quedaba en manos de los patriarcas locales de distintas dimensiones y de la administración eclesiástica. Lo mismo ocurría con la administración de justicia.

La confianza que las elites depositaron en la Iglesia católica tiene que ver con esta atrofia burocrática que también se relaciona con la precariedad de la vida cívica. A esta restricción administrativa –que a su vez tiene que ver con el centralismo- se suma la condición de subordinación de las mujeres y el escaso control del Estado sobre la población masculina. La baja autorregulación de la sexualidad se expresa en un ejercicio de la sexualidad poco encauzado por códigos públicos.

Las transformaciones burocráticas experimentadas a raíz de la intervención pública en la vida de niños y niñas son motivo de reflexión por varias razones. En la intervención hay una complejización de la estructura del Estado, un proceso de diferenciación interna, de especialización.

En este curso se encuentra un conjunto de limitaciones para poder llevar adelante lo estatuido en las regulaciones en mención. A simple vista aparecen los problemas relativos a los juzgados de paz, al sistema educativo y a la inscripción de los infantes en el registro municipal.

No es fácil encontrar ideas en torno a los cambios en la estructura del Estado –y todo lo que eso quiere decir en términos administrativos, las políticas públicas y las modificaciones de los espacios domésticos; sus configuraciones. Las modificaciones en ambos niveles se implican mutuamente y, sobre todo, exigen renunciaciones a modelos tradicionales de dominio y a un intercambio de autoridades.

Muy importante para intercambio de autoridades y control de los impulsos.

“18.2 Los Estados prestarán la asistencia apropiada a los padres... para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.” (Conn).

El Estado tiene la obligación de preservar la inscripción e identidad de los niños. Este es un ámbito muy ilustrativo en cuanto a la inoperancia estatal, y su ineptitud para cumplir sus compromisos. El primer requisito para ser una persona es tener existencia legal a través de la inscripción de su nacimiento en los registros. El Plan identifica como razones de la omisión lo siguiente: Lejanía de los lugares de registro; limitaciones en los registros de las municipalidades delegadas; disposiciones legales inadecuadas que debilitan la necesidad de las inscripciones; discriminación a las madres en el momento del registro; poca conciencia de los padres de familia de los derechos del niño.

“Ya que en la práctica por lo general las madres son las que se acercan a la Oficina de registro Civil, para inscribir a sus hijas o hijos cuando éstos son producto de una relación extramatrimonial, es en este momento donde se enfrentan a una difícil situación, ya que al no estar presente el padre se le impide darle al niño el apellido del mismo, atendiendo a lo estipulado en el Código Civil Peruano vigente y a los reglamentos de la Reniec.” (Plan)

Este es un ejemplo muy claro de cómo algunos de los problemas más serios por los que atraviesa la infancia tienen que ver con las relaciones de poder entre hombres y mujeres y de la negligencia del Estado para regularlos a favor de una relación menos asimétrica.



Paolo Aguilar / Niños del Milenio

Las mujeres tienden a inhibirse de inscribir su descendencia en el registro municipal. Tal actitud sin duda tiene varias explicaciones. Probemos dos que convergen y que en realidad se suman a lo dicho en líneas anteriores. En muchas regiones del país, particularmente en zonas rurales, las mujeres han vivido más ajenas a las instancias públicas que los hombres de su misma condición. Aquí se combinan dos ingredientes, uno viene de la esfera pública y el otro de la privada. Las autoridades locales se han caracterizado por sus actitudes patriarcales, y como patriarcas han ejercido un trato doméstico, “subjetivo”, proyectando en el espacio público la sombra de la autoridad doméstica en gestos, palabras, tonos, comentarios y sentencias, lo que ha atentado contra la libertad de las mujeres para salir de la casa e interactuar en instancias cívicas.

Estos ejemplos nos ponen frente a las limitaciones del Estado para llevar a cabo una política que corresponde a un Estado benefactor.

El Estado hacia la infancia:

“La Ley” establece las circunstancias en que el ejercicio de esos actos requiere de un régimen de asistencia y determina responsabilidades” (Cna).

El Estado garantiza una “administración de justicia especializada” (Cna).

Sin embargo, ocurre que en el Perú un alto porcentaje de los juzgados son de Paz letrados y no letrados. Eso significa, en la mayor parte de los casos, que el ejercicio de la justicia está en manos de los patriarcas locales, que juzgan los casos de acuerdo a los intereses domésticos. Esta situación se agrava con la proverbial distancia entre las mujeres y las instancias públicas y la verticalidad del poder dentro de la casa.

“El PROMUDEH dirige el sistema como ente rector. La ejecución de planes y programas, la aplicación de medidas de atención que coordina, así como la investigación tutelar y las medidas de protección, se ubican en el ámbito administrativo. El PROMUDEH (hoy MIMDES) tiene como jefe del sistema a un técnico especializado en niños y adolescentes”

“El Estado garantiza el respeto de los derechos de la víctima en todos los procedimientos policiales y judiciales. El PROMUDEH promueve y establece programas preventivos de protección y atención, públicos y privados, tendientes a prevenir, atender y reducir los efectos de la violencia dirigida contra el niño y el adolescente” (Plan)

El Estado enarbola como uno de sus pilares la promoción y difusión de la cultura de la crianza: conocimientos, costumbres, actitudes que tiene la familia y la sociedad para criar y cuidar a los niños.

El siguiente enunciado se relaciona con la individuación y al mismo tiempo el Estado, al reconocer los derechos de los niños, establece sus propias limitaciones frente al sujeto.

“Los Estados respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión” (Cdn).

Tal atribución realza la condición de sujeto del niño, pero también puede significar darle atribuciones a la familia, a los vínculos de parentesco, cuyos intereses pueden contradecir los públicos.

El Estado ayuda a los padres en la crianza:

“Asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” 27.3 (Cdn).

La intervención del Estado en la crianza normalmente apunta en dos direcciones: el Estado que apoya a los padres; el Estado que reduce el poder de los padres sobre la descendencia. Se puede encontrar una tercera dirección, cuando el Estado dota a las mujeres de poder como para acortar la brecha recursos de género.

Se puede suponer que el Estado al ofrecer ciertos recursos gana autoridad sobre los padres podría ejercer cierta coacción en los métodos de crianza inspirados en favorecer los intereses de la familia. Por un lado, los intereses de la familia pueden contradecir flagrantemente los intereses de las niñas y los niños. Son ejemplos los matrimonios arreglados de acuerdo a las leyes del parentesco, las transacciones de linaje a través de entrega de niñas, y el retiro de las niñas de la escuela para atender las demandas de la unidad doméstica. Normalmente estos mecanismos se insertan en colectivos donde las mujeres tienen poca autoridad personal, y su actuación social está muy influida por su vínculo con el hombre.

Aparentemente el Estado moderno, post antiguo régimen suele restringir el dominio de la sangre y para eso toma una actitud como parece hacerlo a través de enunciados como los siguientes:

“Art 2: Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad en relación con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer en todo acto de discriminación” (Nodisc).

“El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social es el ente rector encargado de coordinar y monitorear el cumplimiento de la presente Ley.” (Lio).

Intersectorial: Comisión: ministros o representantes de cada sector; poder judicial, ministerio de trabajo y promoción del empleo; ministerio público; Jurado Nacional de elecciones; ONPE” (Lio).

“Cap. III defensoría del niño y del adolescente. art. 42

Es un servicio del Sistema de Atención Integral que funciona en los gobiernos locales, en las instituciones públicas y privadas y en las organizaciones de la sociedad civil, cuya finalidad es promover y proteger los derechos que la legislación reconoce a los niños y adolescentes.” (Cna 00).

Tendríamos que seguir reflexionando dentro de una clasificación como la siguiente: La burocracia supone varios niveles: infraestructura, personas e instituciones que asignan sentidos, significados.

En el mejor de los casos la burocracia tendría que ser vista como una sofisticación administrativa al servicio de los derechos de niñas y niños y mujeres. Se trata pues, de prestarle atención a los aspectos de diferenciación del Estado; su aspecto administrativo, en relación a las supuestas innovaciones legislativas, tanto en el caso de las mujeres como de los infantes.

El *Plan de Acción* presenta como una de sus estrategias el fortalecimiento de la capacidad institucional pública. Este compromiso público encierra una relevancia y exigencia particulares. Se está hablando de cómo regular los vínculos

entre las personas; introducirse en jurisdicciones antes concebidas como domésticas, supone la transformación del Estado, es decir, el fortalecimiento de la capacidad institucional.

El Estado dispone –en principio- de recursos burocráticos para atender los conflictos familiares que atentan contra los derechos de la infancia, tal como aparece en el Código de niños y adolescentes:

- La potestad jurisdiccional del Estado en materia familiar se ejerce por las Salas de Familia, los Juzgados de Familia y los Juzgados de Paz Letrados en los asuntos que la ley determina.
- Los Juzgados de Familia asumen competencia en materia civil, tutelar y de infracciones y se dividen en tales especializaciones, siempre que existan como Juzgados especializados
- Cap III abogado defensor. Art. 146 Abogados de oficio. El Estado a través del Ministerio de Justicia, designa el número de abogados de oficio que se encargarán de brindar asistencia judicial integral y gratuita a los niños o adolescentes, la asistencia legal gratuita al agraviado y a su familia es obligatoria.

Sin embargo, hace falta investigar cuánto de la autoridad pública se sigue orientando por una lógica doméstica. El Estado no cuenta con burócratas sino con patriarcas que no han renunciado a sus fuentes de prestigio tradicionales.

Pero ¿cómo distribuye el Estado sus recursos y su burocracia en las políticas públicas hacia mujeres y niñas?

“Fortalecimiento del Ente Rector de Sistema Nacional de Atención Integral al niño y al adolescente (PROMUDEH) en el proceso de modernización del Estado” (Plan, 48).

¿Qué significa que todas esas funciones públicas formen parte del MIMDES básicamente? Podemos ver con naturalidad que las cuestiones que atañen a la infancia se encuentren en el MIMDES, pero vale la pena poner esto en discusión en términos de los efectos que puede tener y las concepciones del sujeto y sus vínculos que encierra esa política pública. Ciertamente, no se pueden plantear ni resolver los problemas por los que atraviesan niñas y niños sin promover los derechos de las mujeres. Esto es claro para nosotros, sin embargo, no se elabora así en el discurso público estatal. Además, la proximidad burocrática entre mujeres y niños, tiende a reforzar ese binomio y puede resultar excluyendo a los hombres de las responsabilidades de la reproducción y la crianza, y sobrecargando a las mujeres con las responsabilidades domésticas. Es posible que tras la discusión sobre si esa fórmula administrativa es la más idónea se concluya en que sí lo es. Sin embargo, esa discusión no se ha dado y en todo caso, no en los mejores términos.

Regulaciones como la siguiente se inscriben en el ámbito del funcionamiento estatal en el que se da el monopolio de la violencia, por el cual se retira de lo doméstico la discrecionalidad para el castigo físico.

“Capítulo 2, Art. 5 La Policía Nacional, mediante las Comisarías de Mujeres o de Menores, y en todo caso a través de personal especializado, recibe preferentemente las denuncias y realiza las investigaciones preliminares correspondientes art. 6 Para tal efecto, el Ministerio del Interior expedirá los formularios

tipo, para facilitar las denuncias y asimismo, y cartillas informativas de difusión masiva. Asimismo dispondrá la capacitación de personal especializado en la Policía Nacional, para la atención a lo dispuesto por la Ley.” (Lvf).

Con esto se rebajan las arbitrariedades propias de las jerarquías familiares previas a la intervención estatal.

Por otro lado, conviene llamar la atención sobre la referencia a la palabra escrita que ofrece el Estado. Me interesa plantear aquí una idea que se puede retomar en otro momento. Es la relación entre la palabra escrita y la regulación del impulso. Conviene pensar la palabra escrita como el distanciamiento de la palabra doméstica, de la voz del padre. Es a través de la palabra escrita que la normatividad adquiere un carácter público. Sin palabra escrita no se puede instaurar el tipo de coacción que supone la vida pública. Las regulaciones orales no crean espacios públicos, y en consecuencia, la polis no se diversifica.

Dispositivos como el que sigue suelen ser tomados con naturalidad:

“De la intervención del Ministerio Público

Art. 7. El Ministerio Público, mediante el Fiscal Provincial Civil de turno, intervendrá procurando permanentemente la conciliación de las parejas y demás familiares en conflicto pudiendo tomar las medidas cautelares que correspondan.” (Lvf).

Procurar permanentemente la conciliación de las parejas parece ser parte de la herencia del derecho canónico; y no deja de asociarse a la prohibición eclesiástica de romper el vínculo conyugal. A esto se suma que, de acuerdo a los estudios hechos sobre peticiones de divorcio en el Perú colonial y republicano, éstas procedían sobre todo de las mujeres. Las iniciativas para acabar con el vínculo matrimonial han sido secularmente las femeninas.

Esto también habla de las dificultades que enfrentan los grupos humanos para crear una moral sexual laica (Brundage). Esto merece un cuidado especial sobre todo si consideramos que la moral católica se ha caracterizado por su benevolencia impertérrita frente a las trasgresiones sexuales masculinas (Duby).

Separación entre parentesco y política; entre autoridad doméstica y estructura del Estado

En el siguiente caso el Estado empodera a cualquier ciudadano, le reconoce autoridad a todos. A través de disposiciones como esta se crea ciudadanía y se recortan los poderes de la casa:

“De la Intervención judicial; Intervención del juez civil: Art. 10 Están legitimados para solicitar protección a favor de la víctima de violencia familiar: a) la propia víctima b) cualquiera de los padres del

menor maltratado, c) parientes consanguíneos del afectado; d) el Ministerio Público; e) e indistintamente cualquier persona que conozca de tales actos de agresión” (Lvf).

Encontramos aquí una separación entre padres e hijos; se erosiona la fuerza de la sangre:

“El código se aplica sin distinción (...) sea propia o de sus padres o responsables” (Cna).

Un ejemplo de cómo el Estado puede intervenir en el reparto del poder y contribuir a la igualdad entre hombres y mujeres en el recinto doméstico es el siguiente artículo:

“Padres y responsabilidad primordial en la crianza

Art. 18.1 Los Estados pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y desarrollo del niño” (Cdm).

Esta idea implica una igualdad a varios niveles entre hombres y mujeres, que va más allá de ser padres y madres. El Estado, por lo menos formalmente, disuelve las desigualdades en el mundo doméstico; restringe y reparte el poder; recorta atribuciones patriarcales y erosiona gradualmente el gregarismo.

En una sociedad como la peruana, donde la división sexual del trabajo doméstico es altamente marcada, este enunciado es muy crítico al señalar las obligaciones comunes. Es cierto que no es muy explícito en cuanto a las tareas domésticas propiamente dichas. Pero la tal división tiene una estela persistente, duradera. Las funciones, las actividades sociales y laborales aún están ligadas al cuerpo o al revés, lo que es una concepción típica de las sociedades tradicionales (Laqueur). Las labores que realizan las personas informan el cuerpo, de allí cierta rigidez propia de sociedades heterónomas. Esta concepción encierra una forma especial de dominio. Por eso, postular que hombres y mujeres tengan las mismas obligaciones marca una diferencia cualitativa.

Se enuncian principios vinculados al importante punto de la separación entre Estado y parentesco. Uno es el de la conservación de la nacionalidad. Lo mismo cuando se postula que los códigos penales deben estar exentos de contenidos discriminatorios contra las mujeres (Nodisc).

Lo siguiente es relevante por lo que muestra del proceso de secularización y de la restricción de las pautas del linaje:

“No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias (...) para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial” (Cdm).

“La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Responsabilidades del Estado”. “los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar o castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas” (Ctnd).

El enunciado anterior nos lleva a un punto central: La burocracia, la instancia pública puede estar separada, desprendida de la sangre, del parentesco, pero puede seguir inspirada en una lógica doméstica: la jueza que falla en contra de la demanda de una mujer que denuncia a su esposo por abusar sexualmente de su pequeña hija; el policía que naturaliza la violencia doméstica; el funcionario que exime del pago de impuestos al padre de su amante. Entonces, la lógica doméstica también puede orientar los criterios en los que descansa la política fiscal, así como los que deciden la inversión pública: un alcalde que piensa que las mujeres deben dedicarse a las tareas domésticas, no destinará parte de su presupuesto a parques, ni veredas, pues eso civiliza el espacio público e invita a las mujeres a estar fuera de casa. Tal concepción de los vínculos, atenta también contra la pacificación del espacio público y por ende, contra la creación de espacios donde los niños puedan desplegar su creatividad y actuar su libertad en medio de un mínimo de seguridad ciudadana.

Cuando el Estado no desarrolla mecanismos, no crea pautas para controlar la violencia contra las mujeres y otros subordinados, lo que está haciendo es perpetrar el gobierno de los padres, respondiendo a los privilegios patriarcales. Por eso ciertas regulaciones restringen el gobierno de los padres

“Cap. III Deberes de los Estados Art. 7 A. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.” (Cdbp)

Este enunciado nos permite identificar las incoherencias de la legislación.

“Cap. IV, deberes de los niños y adolescentes. Art. 24.a: Respetar y obedecer a sus padres o a los responsables de su cuidado, siempre que sus órdenes no lesionen o contravengan las leyes.” (Conn).

Puede tratarse de reminiscencias o de resistencias al cambio; preferimos la segunda propuesta. La noción de obediencia como actitud que niños y niñas deben exhibir para con los adultos remite al vínculo vasallático, en el que la subordinación se establecía cuando uno protegía y el otro obedecía. Alude a sociedades donde el Estado no existe, donde no hay mecanismos fiscales, y el ejercicio del poder es personalizado e indiferenciado. Tal noción contradice

otros aspectos aludidos como la responsabilidad, que podría estar expresándose en otros enunciados de este código o de los internacionales suscritos por el Estado peruano. Por otro lado, se ve cómo lo doméstico se subordina a la ley pública, suponiendo que ésta exista.

“b. Estudiar satisfactoriamente; c. cuidar, en la medida de sus posibilidades, a sus ascendientes en su enfermedad y ancianidad.” (Conn).

Aquí el Estado podría desentenderse de su función pública frente a la población de tercera edad. Parece una reminiscencia del código pre moderno. Es cuestión de discutir los riesgos o posibles efectos de estos enunciados, considerando que se insertan en una cultura donde la explotación doméstica, especialmente de mujeres y niños, ha sido conspicua. Lo mismo con el siguiente enunciado: d) prestar su colaboración en el hogar, de acuerdo a su edad. (Conn)

“Art. 74. deberes y derechos de los padres d) darles buenos ejemplos de vida y corregirlos moderadamente. Cuando su acción no bastare podrán recurrir a la autoridad competente.” (Conn).

El tono del enunciado anterior es bastante tradicional; tiene un parecido de familia con los tratados medievales sobre el trato que los hombres debían dar a las mujeres. Da un margen discrecional peligroso a los padres. Queda la pregunta acerca de cómo tendría que normarse el disciplinamiento del cuerpo, del infante. Quizás este enunciado esté planteando una inhibición del Estado; o esté hablando de los últimos reductos del poder doméstico.

En el artículo 113 del Código el Estado ha tomado las funciones que antes competían a las cabezas de los grupos familiares: El juez especializado autoriza el matrimonio de los adolescentes.

Lo siguiente es uno de los ejemplos más nítidos de cómo el Estado puede intervenir en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, y atenuar el desbalance existente.

“Los Estados partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.” (Cdm).

Una medida como ésta ha venido acompañada en la historia por otras análogas, tales como derechos civiles y políticos, tal como aparece a continuación en el mismo documento:

“Parte IV: Los Estados reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley. La misma capacidad jurídica en material civiles; los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia o domicilio.” (Cdm).

Por lo pronto da la impresión de que el Código tiene una escasa sensibilidad de género. Cuando aparecen las adolescentes es cuando se habla de embarazo. Y precisamente allí, los adolescentes no aparecen. Por otro lado, en casi ninguna parte de los documentos revisados se relacionan los problemas de la infancia con una cultura inspirada en relaciones desiguales y subordinadas entre hombres y mujeres. Creo que este debe ser uno de los puntos principales a considerar de aquí en adelante cuando se discuta el tema.

La concepción de la familia

Gracias a los estudios sobre la infancia es que la historia de niños y niñas está estrechamente vinculada a las configuraciones familiares. Estas se definen a su vez por los intercambios de poder entre hombres y mujeres y los cambios de los límites que separan lo público de lo privado.

Sin embargo, las regulaciones que se han tenido en cuenta para estas reflexiones continúan apoyándose en una familia esencial: la familia sigue siendo la unidad básica de toda sociedad; su unidad y armonía son fundamentales. Allí debe intervenir el Estado para que la mujer casada o no, tenga iguales derechos que el hombre en el campo del derecho civil. El derecho regula las desigualdades domésticas.

“La mujer tendrá los mismos derechos que el hombre durante el matrimonio y la disolución del mismo. En todos los casos el interés de los hijos debe ser el interés primordial” (Nodisc).

“La intervención articulada de diferentes sectores del Estado, como de la sociedad civil, aportarán al fortalecimiento de las familias cuya influencia contribuirá al desarrollo integral y bienestar de niños, niñas y adolescentes” (Plan)

“Revalorar el espacio familiar como el primer agente formador y socializador que transmite valores, conductas, conocimientos y tradiciones socio culturales a niños, niñas y adolescentes” (Plan, 18).

Es verdad que la organización familiar, en todas sus combinaciones y formas, ha sido el espacio primero de socialización infantil. Sin embargo, las formas de ejercer la autoridad dentro del hogar han variado a lo largo del tiempo; y con ello, los vínculos que se establecían entre sus miembros. Estos cambios estuvieron además acompañados por diferentes nociones de la vida familiar. Así, una de las formas de explicar las diversas transformaciones es considerando la forma en que se fue repartiendo la autoridad en el hogar y cómo ésta intercambia recursos de poder con instancias que van forjándose gracias a esa interacción. De este modo es que va emergiendo lo público, y se separa el gobierno de la familia, la sangre de la polis. En cierta manera se podría sostener que lo público es la condensación de las renunciadas domésticas. Las instituciones funcionan en la medida en que se decanta el parentesco del poder, en la medida en que patriarcas y matriarcas renuncian a la violencia, y al control de su prole en función de sus

intereses familiares; renunciar a la violencia como medio para imponer la autoridad es reducir la desigualdad, es acortar la jerarquía existente en las familias cuyas vidas se inspiran en la lógica gregaria del parentesco.

La familia no se genera a sí misma, ni desde su interior emergen –aisladas– las regulaciones. La vida familiar está moldeada por el intercambio, tenso, entre lo que se va constituyendo en el afuera y su núcleo. Al no haber instancia alguna fuera de ella –referencia extradoméstica–, las relaciones que la configuran, indiferenciadas, encarnan una suerte de universo autárquico, toman un rumbo arcaizante, adquieren una atmósfera totémica; las reglas se jerarquizan y el hogar se convierte en un lugar de escasa autorregulación.

Entonces, darle una definición ahistórica a la familia a la larga se convierte en la defensa de un orden patriarcal, doméstico, y minimiza la responsabilidad pública en la regulación del comportamiento privado.

Otro punto a atender es el empoderamiento de las mujeres para plantear el tema de los derechos de niñas y niños. Llama la atención que las mujeres aparezcan tan desdibujadas. De hecho es perentorio buscar una manera de trascender el binomio madre-niño; probar por ejemplo ciudadana/sujeto infantil. Es muy limitante promover los derechos de niños y niñas sin auspiciar la presencia femenina empoderada en el espacio público.

Da la impresión que el énfasis en la exclusión se relaciona con las políticas focalizadas. Es decir, ambos enfoques desestiman la calidad de los vínculos; en consecuencia, se ensombrece el problema de la subordinación. Habría que decir que las personas excluidas de los recursos públicos son las subordinadas en el espacio privado. Sería bueno recordar que el énfasis en la exclusión y la focalización evade dos aspectos importantes: el de la naturaleza de los vínculos y el de las características de las instituciones, sobre todo las públicas, las que tienen que ver, por un lado, con el comportamiento estatal, y por el otro con la institución del sentido, y finalmente, con el control del impulso, con la autocoacción.

Llama la atención que cuando en el Plan Nacional se habla de disparidades sociales a propósito del tema exclusión temprana, no se tienen datos diferenciados para niñas y niños, (Plan, 21). Cabe plantear entonces cómo una perspectiva de género puede enriquecer la agenda de la infancia. Problemas planteados en el Plan de Acción relativos a la salud, la nutrición y las diversas capacidades del niño y la niña adquirirían ángulos menos sanitaristas y tendríamos un diagnóstico menos superficial y por lo tanto las posibilidades de solucionarlo estarían más cercanas. No se toman en cuenta, por ejemplo, los vínculos con la madre.

“El Estado es responsable de que los padres cumplan con sus obligaciones” (Conn). La presencia del Estado al margen de la lógica del parentesco crea la vida privada y a su vez, ésta crea derechos:

“Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias ni ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación” (Art 16.1 Conn).



Martín Pauca / Niños del Milenio

Encontramos además, un ataque al concepto original de la patria potestad: “el padre y la madre tendrán iguales deberes y derechos en lo tocante a sus hijos” (Nodisc). Este es un hito histórico que debe ser enfatizado e interpretado como tal.

División sexual del trabajo

La subordinación de las mujeres en el espacio doméstico las excluye de los espacios públicos, del acceso a servicios de educación y salud, y del ejercicio de los derechos ciudadanos. Las disposiciones normativas pretenden revertir una división del trabajo doméstico, por lo menos en torno a la maternidad, que demanda algún nivel de igualdad doméstica:

“(La maternidad) no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto. La igualdad plena significa modificar el papel tradicional.” (Cdm).

“La protección de la maternidad no se considerará discriminatoria.”

Art. 4 que la “educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos.” (Lio).

h) Crear mecanismos que permitan el involucramiento del hombre en la vida familiar, y su asunción compartida de tareas familiares, especialmente del cuidado de los hijos e hijas” (Lio).

k) Promover el acceso al trabajo de las mujeres jefas de hogar, de las personas con discapacidad, y de las personas desplazadas como consecuencia de la violencia política (Lio)

Estas disposiciones afectarían varios niveles de la organización social privada; ponen en cuestión los términos tradicionales de las relaciones entre hombres y mujeres y es un ingrediente más igualitario para definir las identidades de género. Además, modifica los vínculos entre los progenitores y su descendencia; esto significa que niños y niñas tienen nuevas presencias emocionales y referentes más abiertos, menos rígidos para construir sus propias versiones de sí mismos. Esto implica un enriquecimiento de las fuentes de identidad personal; sin embargo, es importante reconocer que aquí se exigen nuevos retos emocionales, y cauces distintos para el impulso.

Además, si se tiene en cuenta que la violencia tiene una de sus fuentes en las visiones estereotipadas de las identidades de género, estos enunciados normativos pueden ser una contribución a la atenuación de ésta.

El problema de la ausencia de espacios públicos

Uno de los puntos en que parece confluir la legislación revisada es aquel que subraya la importancia de la participación política de las mujeres, niñas y niños; de sus organizaciones y asociaciones. Esto lleva a pensar en la naturaleza de nuestros espacios públicos: desde el canibalismo de la “política” formal, hasta las condiciones de las veredas y el transporte. Es ostensible que ni niños ni mujeres pueden transitar por la calle con relativa comodidad dado el estado de barbarización que ésta presenta. Sin cambios radicales en estos terrenos, el empoderamiento de mujeres y niños es inviable.

Así, entender las condiciones de vida de niñas y mujeres y sus posibilidades de mejorar el ejercicio de derechos y libertades y una mejor vida supone la consideración de la polis y sus características. Por un lado están los espacios formales de participación; pero su fluidez y sentido dependen de las posibilidades para que los pretendidos ciudadanos puedan, entre otras cosas, separarse de su entorno doméstico más inmediato.

La participación en política formal es un punto importante planteado en el artículo 4: derecho a votar y derecho a ocupar cargos públicos (Nodisc).

“En cuanto a la participación política, los Estados tienen la responsabilidad de que las mujeres voten, elijan, sean elegibles en todas las instancias; participar en la formulación de políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas y ocupar cargos públicos” (Cdm).

El siguiente es un punto de convergencia, tendría que favorecer a la infancia. Son en estos puntos donde habría que coordinar acciones y discursos. Las presiones de mujeres y niños pueden converger en estas instancias públicas y hacerlas más eficientes. Incorporar esta clase de información es una de las varias maneras de que el Estado se responsabilice por la cosa pública.

“m) Garantizar y fomentar el acceso de las mujeres a cargos públicos de alto nivel y de representación política” (Lio).

Hay una relación que debe de ser comentada y debatida entre la participación política de las mujeres, su presencia en la polis, a través de diversos mecanismos, y un crecimiento seguro de los niños. Recordar que la participación de las mujeres en el mundo público supone una erosión de los vínculos de parentesco como organizadores del mundo social, y por lo tanto de las arbitrariedades del mandato doméstico.

El impulso del mundo público debe suponer reformulaciones de poder en el mundo doméstico, lo que a su vez influye en el vínculo con los infantes; esto a nivel de la práctica doméstica cotidiana –nuevas disposiciones para organizar el trabajo doméstico–, y símbolos de masculinidades y feminidades renovados y enriquecidos y matizados.

La presión desde los niños modifica también los mecanismos de regulación de las emociones de los adultos:

“Escuchar y promover su participación contribuye a formar ciudadanos conscientes de sus deberes y derechos. Debemos respetar su derecho a expresarse, asociarse y participar en la adopción de decisiones que les afecten” (Plan, 18).

El niño como sujeto demanda el aumento de las interdependencias, y en consecuencia se convierte en una presencia que ejerce una presión sobre el comportamiento de los demás. Deja de ser percibido como un inferior; sus opiniones y sus miradas van encauzando la conducta de los otros. Así se diversifica tanto la polis como la casa.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que se trata de un sujeto específico, y diferente por diversas razones, a los adultos también, que contiene una diferencia de género; niños y niñas son en buena medida sujetos diferentes,

pese a que sus vidas dependen en buena parte de la autorregulación adulta, que demanda una intervención extradoméstica particular.

Esto obliga a pensar constantemente en las condiciones que puedan exigirse para que niños y niñas puedan ejercer sus derechos. Qué tiene que ocurrir para que el Estado pueda ser el que cautele de modo legítimo los derechos de la población infantil.

El Estado moderno solo puede recortar atribuciones domésticas que ponen en cuestión el ejercicio de los derechos de los niños si ha cortado con la lógica doméstica. El poder del Estado no debe confundirse con el del padre; y esto tiene como requisito equilibrar las autoridades femeninas y masculinas dentro del recinto doméstico.

Salud y derechos sexuales y reproductivos

Los derechos sexuales y reproductivos han sido parte de la agenda del movimiento feminista hace ya algunas décadas. Esto tiene también repercusiones en lo que se refiere a la experiencia infantil. En primer lugar, esta controversia ha significado el ingreso de las mujeres a la escena pública; así, las voces políticas se diversifican y la escena se democratiza. Por otro lado, las representaciones de lo femenino empiezan a alejarse de su unívoca referencia doméstica; el debilitamiento de este estereotipo atenúa la violencia masculina. Por último, este proceso también se define por el acceso de las mujeres a métodos anticonceptivos. Sin duda que la posibilidad de tener los hijos que se desean favorece el trato hacia los infantes y la calidad de las emociones también se empieza a desarrollar en otra dirección.

Sin embargo, en el *Plan Nacional de Acción* las mujeres aparecen por primera vez como “vientre materno” (Plan, 27). Este planteamiento es sanitarista e instrumental, y no toma en cuenta los vínculos con los progenitores?

Los siguientes enunciados, por ejemplo, se encuentran bastante rezagados con respecto a los avances formulados en términos de políticas públicas y derechos sexuales y reproductivos en la agenda de las mujeres

“24.2. f. desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación familiar”

“el acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia”. (Cdm)

“(acceder) en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive a los que se refieren a la planificación de la familia” (Cdm)

Como se ha dicho en varias ocasiones, la información con respecto al control de la natalidad trasciende el ámbito familiar, y se ubica en el terreno de la decisión personal. A estas alturas resulta relativamente claro que se trata también de proyecciones vitales femeninas, más allá de la estructura familiar.

La sexualidad es un aspecto de la experiencia humana que se suele evadir en ciertas circunstancias. No es fácil tratar el tema con sensatez y respeto en la normativa de la sociedad. Sin embargo es importante dejar claro su importancia y tratar de crear las mejores condiciones para reflexionar sobre el tema de marras. En esta oportunidad solo tendría que quedar claro que el impulso sexual es parte de la vida de cada individuo, que existe una sexualidad infantil, y que las sociedades suelen buscar formas –unas menos dañinas que otras- de encauzarlo. Este forma parte de la cultura emocional de cada grupo humano y que hay una relación entre la forma en que se le encara y la violencia, que viene de otro impulso que es la agresión.

En líneas generales, conviene enfatizar la idea de que el sexo es un impulso que debe controlarse. En todas las sociedades su control es imprescindible, pero las formas de hacerlo varían. De esta manera se podrían considerar los problemas que se generan cuando la regulación no ocurre o se da de manera que se violan los derechos de otras personas. Entonces, es posible señalar que el ejercicio de la sexualidad siempre supone cierto grado de conflicto.

La sexualidad pues, es algo más que un tema; para empezar es un impulso cuyas modalidades de contención expresan la producción de la cultura. En su regulación invierten todas las sociedades y se crean instituciones con ese fin. La calidad de los vínculos entre las personas expresa también las maneras en que la sexualidad está elaborada en una sociedad. La sexualidad, de alguna manera, lo que implica el género, no es análoga a otros componentes de las identidades, tales como lo étnico o la clase. La cuestión del impulso y de su control resulta un gran diferenciador.

Además, es crucial tener en cuenta que los adultos tenemos dificultades en tratar situaciones relacionadas con el impulso sexual infantil. Tratamos de evadirlo y nuestro pudor es creciente, puesto que nos remite a nuestra propia experiencia reprimida. Estos son algunas de las cuestiones básicas que habrían de considerarse para una discusión algo más aireada sobre el tema. No hemos podido aún construir los espacios adecuados para el discurrir de los conflictos suscitados alrededor de la sexualidad, tampoco de la infantil.

El embarazo adolescente es un problema en todas las regiones del país, pero es mayor en las zonas rurales y constituye la tercera causa en la muerte por complicaciones en el embarazo, parto y puerperio así como por aborto. Más de un tercio de las madres adolescentes no cuenta con ningún grado de educación.

“El Estado otorgará atención especializada a la adolescente madre y promoverá la lactancia materna y el establecimiento de centros de cuidado diurno. La sociedad coadyuvará a hacer efectivas tales garantías” (Cna).

La legislación revisada sobre el embarazo adolescente se centra unívocamente en la adolescente. El Estado, según el enunciado, protege a la madre adolescente, y convoca a la “sociedad” para que lo apoye en esta tarea. Es necesario interpretar el vacío normativo con respecto al padre adolescente; a esa omisión. Aquí estamos ante varias posibilidades. En términos estadísticos es probable que éste sea insignificante, o minoritario. En términos cuantitativos, las madres adolescentes podrían no estar embarazadas de un chico como ellas, de alguien perteneciente a su grupo etario, de su par.

En todo caso, para entender las dimensiones de este proceso se debe tener en cuenta que en el Perú el embarazo extraconyugal no ha precedido al matrimonio, no es un embarazo prenupcial. Eso tiene varios significados. En primer lugar, que un alto número de niños son criados en hogares que no tienen la presunta protección que le ofrece la ley a la infancia. Esto afecta tanto a la madre como a la descendencia. Las mujeres se empobrecen y las niñas están lejos de tener además de recursos materiales, recursos emocionales que les garanticen una infancia más o menos tranquila y segura. Esto hace más vulnerables a mujeres y niños frente a la violencia doméstica. Es este un conflicto que ha atravesado la historia de este país de manera patética.

Situaciones como ésta tienden a acentuarse cuando en la esfera doméstica el predominio masculino es fuerte y tiene pocas posibilidades de ser cuestionado. La jerarquía doméstica agrava tal situación. La poca incidencia de la conyugalidad también atenta contra el registro de los infantes, y esto no solo en el campo. Las mujeres ven en la inscripción del padre un reconocimiento de su descendencia y aplazan el registro fantaseándolo. Pareciera que la inscripción femenina la torna carente de significado y-o implicara la confirmación del abandono paterno. Resulta que la falta de autoridad femenina, aunada a la complicidad del Estado ante la deserción paterna produce una suerte de vacío identitario, un anonimato perverso. En estas condiciones la maternidad empobrece a las mujeres y al país en general, lo que afecta a niños y niñas de manera directa.

Otro punto de fondo y de larga duración también tiene que ver con la actitud del Estado hacia el impulso masculino. Nos insertamos en una tradición en la que la administración pública se ha inhibido de contener la sexualidad y la agresividad, especialmente la doméstica, de los hombres. Esto ha tenido vastas implicancias tanto en los niños como en las mujeres. Además ha significado un bajo grado de autorregulación, lo mismo que un endurecimiento de los vínculos autoritarios y jerárquicos. Por último, también ha generado un Estado con una orientación fiscal alejada de la solución de conflictos domésticos. No es un Estado que pacifica, redistribuyendo autoridades y responsabilidades.

La salud mental es un punto delicado e importante. Los procesos psíquicos adquieren especial relevancia cuando las personas se individualizan y el tipo de vínculos que establecen ya no está determinado por el parentesco y por las regulaciones que de esa estructura se desprenden. La coacción externa es reemplazada por las internas que van emergiendo en el espacio psíquico del sujeto. Este es el costo de un proceso de homogenización social y del cuestionamiento de las jerarquías doméstico-patriarcales.

Esto significa que los procesos emocionales adquieren un significado especial y la presión sobre los individuos es mayor. Esto supone también una complejización del mundo interno y una expansión del umbral de la sensibilidad. Este es un proceso conflictivo que tiene efectos en la vida social y en la experiencia de adultos y niños, hombres y mujeres. El Estado pretende asumir alguna responsabilidad al respecto, sus posibilidades deben ser discutidas con cuidado:

“Los certificados de salud física y mental que expidan los médicos de los establecimientos de salud del Estado, como el Ministerio de Salud, el Seguro Social de Salud, el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público y las dependencias especializadas de las municipalidades provinciales y distritales, tienen valor probatorio del estado de salud física y mental de los procesos sobre violencia familiar” (Lvf).

No contar con espacios adecuados y libres para discutir el tema de la sexualidad permite una intromisión eclesial que pone en cuestión la libertad que el tema exige:

“Igual valor tienen los certificados expedidos por los médicos de los centros parroquiales, cuyo funcionamiento se encuentre autorizado por el Ministerio de Salud y se encuentren registrados en el Ministerio Público” (Ibid).

El médico de la parroquia puede tener una orientación religiosa y una posición frente a la sexualidad y a las identidades sexuales que no es necesariamente la pública que promueve la ciudadanía, entonces la posibilidad del sesgo es inmanejable. Así, aparecen las organizaciones religiosas aludidas como parte de los mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades:

“Art. 6, 4, a) Institucionalizar mecanismos que garanticen la participación de las organizaciones sociales, religiosas y políticas en el debate y formulación de propuestas de política relativas a la aplicación de esta Ley; b) Implementar mecanismos de permanente coordinación entre el Estado y las organizaciones sociales, religiosas y políticas” (Lio).

Esta función parroquial adjudicada por el Estado es una combinación de varias tendencias. Vemos al Estado cediendo autoridad, abdicando a su compromiso. Si bien aquí el Estado tiene preeminencia administrativa, la Iglesia católica sigue aceptando una función que no le corresponde. Esta es una válvula de escape que no resuelve el problema. Al no resolver se crean las condiciones para que ésta institución pueda volver a actuar, y para que el conflicto se instale en la organización social.

La regulación internacional suscrita por el Estado peruano y los códigos internos coinciden en la necesidad y las formas de proteger a niñas, niños y mujeres de la prostitución y la trata

“El Estado se compromete a protegerlo contra toda forma de explotación y abusos sexuales; impedir: la incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; la explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales; la explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos” (Conn 34).

“combatir toda la trata de mujeres y de explotación de la prostitución de mujeres” (nodisc)

“Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.” (Cdm).

Educación, niñas, niños y mujeres

Este es un tema amplio y complejo; además, dramáticamente grave en el Perú. Entonces, aquí se tratarán sólo algunos aspectos desde una perspectiva particular.

Supuestamente el Estado proporciona la gratuidad de la educación básica y

“Los padres o los responsables tienen la obligación de matricular a sus hijos o a quienes tengan bajo su cuidado en el sistema regular de enseñanza” (Cna). “Implantar la educación primaria obligatoria y gratuita para todos.” (828.a).

Disposiciones como estas tendrían que garantizar el derecho de niñas y niños a este recurso público. Sin embargo, es público y notorio que el Estado es incapaz de garantizarlo a varios niveles.

La inadecuación y la mediocridad de la enseñanza pública se relacionan con la imposibilidad de ejercer derechos básicos. La escuela pública es sinónimo de atraso, repitencia y deserción, tal como se reconoce en el *Plan Nacional de Acción*. El problema es más grave aún en el campo, donde se desarrollan menos las capacidades para desenvolverse social y laboralmente. A eso se suman diferencias entre hombres y mujeres, pues el problema se agudiza entre las niñas rurales, ya que no tienen las mismas oportunidades que sus pares varones. Además, los planes educativos carecen de una propuesta intercultural (Plan, 30).

Sólo hay 25,586 escuelas para 75,000 pequeños centros poblados, y muchas niñas no tienen sus “papeles” al día lo que dificulta su matrícula oportuna. Prueba de ello es que las brechas se han ampliado; son mayores entre niñas urbanas y niñas rurales, mayores entre niños y niñas rurales.

Aprovecho para señalar algunos criterios que tendrían que tomarse en cuenta para reflexionar sobre el ejercicio de la sexualidad en las comunidades rurales, y particularmente altoandinas quechuas: la particularidad de sus espacios privados, los patrones de cortejo y de iniciación sexual; la escasez de instituciones estatales; la tensión entre la

dinámica comunal y la gravitación de la servidumbre; la combinación de las jerarquías con la complementariedad en términos de la relación entre hombres y mujeres.

En esta ocasión es crucial enfatizar dos aspectos que tienen que ver con la educación infantil y la deserción: las relaciones de género en la unidad doméstica; y el control de los impulsos, en particular la sexualidad masculina. La deserción tiene que ver con la estructuración del espacio doméstico, y el reparto de autoridades en él.

Las modificaciones de la conducta sexual tanto de hombres como de mujeres han sido un ingrediente clave en la incorporación de las mujeres en la escuela en general. Por otro lado, dicha incorporación también ha incidido en la tasa de fecundidad de las colectividades que han experimentado este proceso. A propósito de este tema, se nota un desbalance entre hombres y mujeres en lo que respecta a información sobre uso de anticonceptivos, desbalance desfavorable para las mujeres (Oliart). Estas diferencias están ligadas al acceso a la educación; al analfabetismo, y a diferenciales en el ejercicio de poder. Además, es bueno recordar que la información detallada sobre anticoncep-



Marín Pauca / Niños del Milenio

tivos no es suficiente para hacer un uso adecuado cuando persisten las desigualdades entre hombres y mujeres que merman la autonomía femenina y su capacidad de decidir al respecto.

Entonces la escuela está jugando un rol crucial aquí, en la medida en que la experiencia sexual de las mujeres está buscando cauces diferentes a los tradicionales. Esto merece atención especial ante la precariedad de otros espacios de sociabilidad – pese a una progresiva diferenciación de los espacios comunales que expresan el desarrollo y la existencia de otra clase de vínculos- que orienten la autorregulación del impulso de hombres y mujeres.

Estas tendencias deben ser consideradas cuando se estipula en el Plan de Acción como resultado esperado: “Tasa de embarazo adolescente reducida”. “Art. 6, 2.: Garantizar el derecho a la educación de las niñas y adolescentes embarazadas y de las madres adolescentes, sancionando a quienes vulneren este derecho” (Lio). Sin embargo no hay alusión alguna a la formación de los maestros en el tema de derechos sexuales y reproductivos; tema notoriamente superficial en el *Plan de Acción*.

En procesos históricos similares, el sistema educativo y lo que éste implica para el proyecto vital de las mujeres, se constituye en instancia que propicia la postergación del inicio sexual, en cuanto ofrece motivos para no embarazarse, ya que aparecen otras metas de realización, y otras fuentes de gratificación personal que pueden ayudar a posponer el encuentro sexual. La familia tradicional parece que está recurriendo a todo lo que tiene a la mano para encarar el problema, lo que no parece ser mucho. En relación a la responsabilidad pública de la escuela, y a la asistencia de las niñas en particular es clave considerar que en muchas comunidades rurales está teniendo lugar un conflicto intenso entre la sobrevivencia de patrones conservadores de conducta sexual, y exploraciones más individuales de la sexualidad.

Recordar que es una práctica sistemática en las escuelas rurales, retirar a las niñas de la escuela alrededor de la menarquia:

“Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir la tasa de deserción escolar”
28.e. (Conn).

Llama la atención que en este enunciado no se haga un énfasis particular en el caso de las niñas, cuando la diferencia es flagrante. En cambio, disposiciones relativas a este problema sí aparecen de modo más explícito en el campo de las mujeres: “Reducir la tasa de deserción de las mujeres de los estudios” (Cdm).

El abuso sexual es un tema crítico. En los centros educativos, primero, se discute poco de manera respetuosa e igualitaria sobre el tema. Por otro lado, el abuso y el chantaje sexual de los docentes es una práctica subregistrada en las escuelas. Esto dice de un bajo nivel de autorregulación del impulso en países como el Perú; lo que a su vez tiene que ver con la precariedad de lo público por un lado, y el peso de los poderes domésticos por otro. El desarrollo de

una administración pública exige niveles crecientes de control de los impulsos. En esto tiene que ver la influencia de la Iglesia católica que ha ejercido secularmente un control virtualmente monopolístico de la instrucción pública, más allá del porcentaje de escuelas que controle directamente. Tal situación ha contado con la negligencia de las elites políticas a las que no les interesa desplegar una moral laica. Una actitud distinta pondría en cuestión sus propias formas de gratificación y sus fuentes de prestigio.

Violencia sexual, doméstica y política

La cuestión de la violencia aparece como algo central en la agenda del movimiento de mujeres; mientras que en el caso de los niños no lo es tanto; en realidad hay poca incidencia sobre la cuestión del castigo físico por ejemplo, sobre todo si consideramos lo extendido de su uso. Este es un punto sobre el que cabría desplegar mayor atención pública.

“Es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres” (Cbdp).

“La discriminación incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad” (Ctnd).

“Art. 11 hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.” (Ctnd).

Parte de la conducta masculina, especialmente aquella relacionada con la sexualidad y las mujeres, pasará a la luz de lo público, y desde esa perspectiva será considerada como violencia; es de señalar cómo desde las nuevas voces de la polis, la conducta del oikos –de la casa- pierde naturalidad. Han aparecido nuevos sistemas clasificatorios.

En algunas ocasiones la violencia es acaso remanente de prácticas tradicionales; son sus estertores. La violencia también puede ser la expresión de la privación de privilegios masculinos; resistencia a la renuncia de fuentes tradicionales de estatus.

¿Cómo se ve desde el Estado el castigo físico?

“El niño y el adolescente tiene derecho a que se respete su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar” (Cna).

Las formas de explotación son identificadas como trabajo forzado, explotación económica, reclutamiento forzado, prostitución, la trata, la venta y el tráfico de niños y adolescentes.

Estado y maltrato físico

“Cap. II. Política y programas de atención integral al niño y el adolescente. Art. 38. Programas para niños y adolescentes maltratados o víctimas de violencia sexual. El niño o el adolescente víctima de maltrato físico, psicológico o de violencia sexual merecen que se les brinde atención integral mediante programas que promuevan su recuperación física y psicológica. (El servicio está a cargo del Sector Salud). Estos programas deberán incluir a la familia” (Cna).

“La violencia como la violación de los derechos humanos de la niñez” (Plan, 37).

“Contra toda forma de discriminación o castigo” (Conn.).

“Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua” (Conn, 37).

En relación al conflicto armado

“que se aplique el derecho internacional humanitario; que no participen directamente en las hostilidades” (Conn, 38).

La violencia contra las mujeres es interpretada como una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre. En 1989 el Comité recomendó que los Estados incluyan informes sobre la violencia y las medidas adoptadas por los países para enfrentarla. En 1991 se dedicó parte del periodo de sesiones a artículos relacionados con la violencia contra la mujer, el hostigamiento sexual y la explotación de la mujer. Estaba en el panorama en 1993 la Conferencia Mundial de derechos humanos (Ctd).

Las estadísticas revelaron que el 41% de las mujeres alguna vez unidas ha sido empujada, golpeada o agredida físicamente por su esposo o compañero, un 83% a veces y un significativo 16% frecuentemente. En cuanto al castigo físico 33% de las mujeres creen en su pertinencia; 49% recibe golpizas de sus padres, y esto es visto por todos con naturalidad. En los CEM el 9% de atenciones es a menores de 18 años (Plan, 38).

Cómo el Estado, a través de su legislación, actúa contra esta tendencia doméstica. Se expresa en la transformación burocrática y en una reorientación del ejercicio fiscal. Un ejemplo es la inversión en capacitación. Es importante

vigilar esos gastos públicos y la calidad de la formación y la capacitación. Es decir, ¿cuánto invierte el Estado en la contención del impulso, en la pacificación de la sociedad?

En el caso de la regulación sobre violencia se aprecia una relación entre la naturaleza de las relaciones y la violencia: “3) Eliminación de condiciones y manifestaciones de subordinación de las mujeres y la violencia contra la mujer” (Lio).

Modelos de subordinación y violencia contra las mujeres

“Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, el asesinato por presentar dotes insuficientes, los ataques con ácido y la circuncisión femenina. Estos prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación” (Ctnd).

“La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas.” (Ctnd).

“Artículo 2 Constituyen manifestaciones de violencia familiar los actos de maltrato físico y psicológico, entre cónyuges, convivientes o personas, que hayan procreado hijos en común aunque no convivan y, de padres o tutores a menores de edad bajo su responsabilidad.” (Lvf).

Supuestamente el Estado al suscribir los tratados en mención produce un conjunto de medidas para resolver la violencia en la familia; sanciones penales; eliminar la defensa del honor como justificación para atacar a las mujeres de la familia; servicios de apoyo para las familias en las que haya habido un caso de incesto o de abuso deshonesto. Todo ello implica sofisticación del Estado y diversificación del espacio público; así como transformaciones de fondo en los vínculos domésticos.

En enunciados como el siguiente se nota una diferenciación o matiz de la violencia y sus ámbitos de afectación.

“por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Art 1. cbdp).

En el art. 2 aparecen diferenciaciones significativas en relación a la diferenciación de la violencia: física, sexual y psicológica. Además, en sus diferentes acápites podemos encontrar algo así como una desgregación del sujeto;

este rasgo puede ser parte del proceso clave de la separación entre Estado y parentesco y la consecuente coacción del Estado, burocracia y eliminación del “gobierno de los padres”:

“que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende entre otros, violación, maltrato y abuso sexual” b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, violación forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c) que sea perpetrada y tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.” (cbdp).

“Capítulo II Art. 6 Discriminación como violencia. El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación” (cbdp).

“Art. 8. Los Estados deben a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; b. (educación) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer; FORMACION DE BUROCRACIA c) fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer GASTO FISCAL: d) suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de las entidades del sector público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea el caso, y cuidado y custodia de los menores afectados” (cbdp).

Para la adopción de medidas referidas en este capítulo, los Estados tendrán que considerar especialmente

“la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido, se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando esté embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en condición económica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.” (Art. 9, Cbdp).

Ley contra la violencia familiar “Art. 3 Fortalecer en la formación escolar y extra escolar la enseñanza de valores éticos, el irrestricto respeto a la dignidad de la persona humana y de los derechos de la mujer y el menor, de conformidad con la Constitución Política del Estado y las Convenciones Internacionales ratificadas por el Perú; b) emprender campañas de difusión con el propósito de sensibilizar a la sociedad sobre la problemática social antes señalada, difundir los alcances de la presente ley y condenar los actos de violencia familiar; c) Promover el estudio e investigación sobre las causas de la violencia familiar y medidas a adoptarse para su corrección; f) Instituir comisarías de mujeres en las localidades del país donde así se justifique y reforzar las actuales dependencias policiales con personal especializado en la atención de los casos de violencia familiar; g) Promover el establecimiento de hogares temporales de refugio para víctimas de violencia y la creación y desarrollo de instituciones para el tratamiento de agresores, a nivel municipal; h) Capacitar personal policial y a fiscales y magistrados de la República, para que asuman un rol eficaz en la lucha contra la violencia familiar. Los Ministerios de Educación, Justicia e Interior son los encargados de coordinar las acciones referidas en el presente artículo.” (Lvf).

Lo mismo que en el caso de la sexualidad, el impulso agresivo no ha sido regulado de manera extradoméstica en el Perú. Este también ha sido un campo del comportamiento social frente al cual el Estado ha repartido y cedido poderes, pero no con criterios desjerarquizantes. Los patriarcas, los hacendados, los poderes privados en general han tenido a su cargo extensos territorios de la vida social, y sobre ellos no han recaído presiones públicas propiamente tales. Al mismo tiempo, los ámbitos asignados por los gobernantes a las autoridades públicas locales, cuando se ha tratado de ejercer esa regulación se ha actuado no como tales, sino de forma privada. Son los rasgos del patrimonialismo. El Estado ha desplegado solo tímidamente los tentáculos de su burocracia para penetrar en la domesticidad para atenuar las desigualdades y controlar la sexualidad masculina.

Aquellos poderes privados no han sido reemplazados por otros, y ahora tienden a perder legitimidad. Por otro lado, los umbrales de nuestra sensibilidad se han expandido, y ciertas conductas que anteriormente podrían haber sido relativamente toleradas en la vida cotidiana, hoy resultan inaceptables o tienen la calidad de delito. Sin embargo, es posible apreciar en el Perú actitudes que naturalizan la violencia sexual y doméstica y autoridades absolutamente desidiosas frente a éstas.

Es quizás en los últimos años cuando se aprecia una reacción pública frente a la violencia familiar, sobre todo en la reciente ley de igualdad de oportunidades.

“Art. 2. Cónyuges, Excónyuges, convivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, quienes habitan en el mismo hogar, siempre que no medien relaciones laborales o contractuales, quienes hayan procreado hijos en común, independientemente que convivan o no, al momento de producirse la violencia.” (Lvf).

“Art. 3. Es política permanente del Estado la lucha contra toda forma de violencia familiar, debiendo desarrollarse con este propósito las siguientes acciones a) Fortalecer en todos los niveles educativos la enseñanza de valores éticos, el irrestricto respeto a la dignidad de la persona y de los derechos de la mujer, del niño, adolescente y de la familia, de conformidad con la Constitución Política del Estado y los instrumentos internacionales ratificados por el Perú” (Lvf).

- campañas de difusión
- investigación y estudios sobre causas
- procesos legales eficaces para las víctimas de violencia familiar
- promover participación activa de organizaciones, entidades públicas de nivel central, regional y local e instituciones privadas dedicadas a la protección
- Promover políticas municipales; defensorías de la mujer, hogares temporales de refugio, servicios de consejería, ayuda mutua, defensorías municipales del niño y adolescente; servicios de rehabilitación para los agresores
- Capacitar a fiscales, jueces, médicos legistas, agentes de salud, agentes de educación, así como al personal de la Policía Nacional, las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente y servicios Municipales para que asuman una función eficaz en la lucha contra la violencia familiar
- Prevención y atención de la violencia familiar en las zonas rurales

En las sociedades tradicionales –sobre todo en aquellas donde el Estado no puede monopolizar la violencia y ni los mecanismos de la fiscalidad- una parte importante del prestigio se basa en la capacidad de controlar privadamente la vida de los subalternos. Así, la independencia de las mujeres despierta la violencia, y merece castigo. De acuerdo al material revisado parece pertinente analizar la idea del intercambio entre patriarca doméstico y el Estado. Planteado como pregunta: ¿a cambio de qué fuentes de identidad y de gratificación el patriarca renuncia a sus surtidores tradicionales de reconocimiento y a sus formas consuetudinarias de ejercicio de la autoridad? ¿Qué ofrecen los recursos tales como la escuela, el sistema de salud, el control de la violencia masculina, la protección de la mujer y de su prole que hace que éste abdique a los privilegios del código de honor? Ciertas formas de autorregulación exigen un reconocimiento que vaya más allá de los pares. Por eso es importante reflexionar sobre la contribución del Estado a la reorganización familiar y pública, en provecho de un nuevo poder masculino que empieza a abandonar el código de honor como fuente de estatus y gratificación. Unida a esta reflexión aparece la siguiente: en la medida en que el honor masculino tradicionalmente se ha fundado en la capacidad del hombre de conseguir la sujeción femenina, la autonomía femenina lo humilla, y la forma de compensar o evitar esa pérdida de estatus es castigando físicamente a *su* mujer. Lo mismo ocurriría con su descendencia.

Este proceso va de la mano con algo también central para el ejercicio de derechos de las mujeres, que es el distanciamiento de los grupos familiares, o los clanes de parentesco del aparato estatal. Sólo a medida que esto ocurra la autoridad pública puede restringir los privilegios de los patriarcas, sean estos grandes o pequeños. Es importante



mencionar que estas transformaciones se observarían por lo menos a dos niveles. En primer lugar, en la forma en que los cargos públicos son adjudicados. Esta tendría que garantizar que las relaciones de parentesco, real o ficticio, no sean los canales por los que se accede al poder público. Por otro lado, y esto también demanda mucha energía ciudadana, que aquellos que acceden al poder se porten como los representantes del Estado, y que su actuación pública no remita a sus funciones domésticas; es decir, que no se porten como patriarcas.

La cuestión intercultural

“Cuando se trata de niños o adolescentes pertenecientes a grupos étnicos o comunidades nativas o indígenas, se observará, además de este Código y la legislación vigente, sus costumbres, siempre y cuando no sean contrarias a las normas de orden público” (Cna A. VII).

Las alusiones a la interculturalidad son prominentes en los textos normativos más recientes; sobre el punto hay un aspecto sobre el que vale la pena detenerse: “Incorporar en la curricula de formación de docentes el tema de derechos de la niñez y de la adolescencia” (Plan). Sin embargo, cabe señalar que cuando la cuestión de la interculturalidad aparece en la legislación concerniente a los derechos de la infancia, se tiende a obviar los aspectos relativos al género.

“teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño” (Conn).

“El Estado respeta las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en esta Convención” (Conn).

“art. 14.3 La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades de los demás” (Conn).

“Art. 20 Al considerar las soluciones, se presentará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.” (Cdn).

Los Estados deben de adoptar medidas “para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños” 24.2.f (Cdn).

Art. 30 no se negará a “tener su propia vida cultural... o a emplear su propio idioma.” (Plan, 31).

Parece pertinente preguntarse sobre las relaciones entre la cuestión intercultural y el derecho consuetudinario; puede ser interesante probar esta entrada. Se trataría de la importancia que tiene para las la autonomía de las mujeres la separación entre parentesco y esfera pública. Entonces, el derecho consuetudinario, actúa en detrimento de las mujeres, porque es una forma de procesar la conducta que se desprende de una comunidad donde los lazos de parentesco o son fuertes, o impregnan el todo comunal. Es decir, cuánta de la racionalidad del discurso sobre este tema está obviando el “gobierno de los padres”, en todo caso, una lógica doméstica extendida sobre los miembros de la comunidad. Recordar que en muchos casos a esta lógica de la sangre se agrega la de la religión; es decir, no se ha experimentado un proceso de secularización. Además, cómo la cultura oral, paradójicamente, refuerza la voz del padre, del ancestro, del fundador del clan. La escritura puede atentar contra la lógica de la sangre.

Por otro lado, los jueces de paz, mayoritarios en nuestro país, se inspiran en el código de la sangre, de lo doméstico; en el que no ha penetrado una regulación extradoméstica. El problema es cuando “el orden público” sigue siendo el del patriarca. Es desde este punto crítico desde el que tendría que discutir sobre la interculturalidad.

La concepción de la infancia no solo se expresa en una definición explícita, aunque en ella también se manifiesta la naturaleza de los vínculos. También hablan de cómo se percibe la infancia las formas de abordar ciertos temas en el ámbito normativo.

“Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño; inculcar al niño el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del que sea originario y de las civilizaciones distintas a las suyas; prepararlo para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos, y personas de origen indígena (sic); el respeto del medio ambiente natural” (Cdn).

En todo caso, pareciera que las disposiciones a favor de mantener las prácticas culturales en las que se insertan los niños y las niñas son más bien protectoras de la matriz cultural existente. De lo contrario cuando se habla de los derechos de las mujeres se mencionan más bien las prácticas nocivas que pueden perjudicarlas:

“Abolir leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación en contra de la mujer” (Nodisc).

“..educar a la opinión pública y orientar las aspiraciones nacionales hacia la eliminación de los prejuicios y la abolición de las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índoles que estén basadas en la idea de la inferioridad de la mujer” (Nodisc).

En disposiciones como la siguiente aparecen juntas mujeres y niñas:

“Art. 12: En algunos existen prácticas perpetuadas por la cultura y la tradición que son perjudiciales para la salud de las mujeres y los niños. Incluyen restricciones dietéticas para las mujeres embarazadas, la preferencia por los hijos varones.” (Ctnd).

“Las mujeres de las zonas rurales corren el riesgo de ser víctimas de violencia a causa de la persistencia de actitudes tradicionales relativas a la subordinación de la mujer en muchas comunidades rurales. Las niñas de esas comunidades corren un riesgo especial de actos de violencia y explotación sexual cuando dejan la comunidad para buscar trabajo en la ciudad.” (Ctnd).

Enunciados como éste hacen pensar que las prácticas tradicionales podrían estar afectando más negativamente a niñas que a niños. Si así fuera, entonces es perentorio plantear una discusión de la cuestión de la interculturalidad desde la perspectiva de mujeres y niñas.

Bibliografía citada


Brundage, James, *La ley, el sexo y la sociedad cristiana en la Europa medieval*. México: Fondo de Cultural Económica, 2000.

Duby, Georges, *El caballero, la mujer y el cura* Madrid: Taurus, 1987.

Elias, Norbert, *La sociedad de los individuos* Barcelona: Península, 1990.

Oliart, Patricia, “Género, sexualidad y adolescencia en la provincia de Quispicanchi” en Patricia Oliart, Rosa María Mujica, José María García, *Quispicanchi. Género y Sexualidad*. Lima: Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz y Fe y Alegría, 2006.

Laqueur, Thomas, *La construcción del sexo. Cuerpo y género desde los griegos hasta Freud*. Valencia: Cátedra, 1994.




El Programa Juntos y el bienestar de la infancia

Nicola Jones, Rosana Vargas y Eliana Villar

Documento presentado en Nueva York el 31 de octubre del 2006 en la Conferencia de UNICEF/New School "Iniciativas de protección social para niños, mujeres y familias: un análisis de experiencias recientes".

Las autoras quisieran agradecer los valiosos comentarios de Rachel Marcus a una versión preliminar y a la antropóloga Celina Salcedo por su asistencia para las entrevistas en quechua.



Nicola Jones es en la actualidad investigadora del Overseas Development Institute. Hasta octubre del 2006 fue Gerente de Investigación en Políticas Públicas del proyecto Niños del Milenio en Save the Children-Reino Unido con sede en Londres. Tiene un doctorado en ciencias políticas y previamente ha coordinado un proyecto de varios países en Asia sobre género y políticas públicas, impulsando iniciativas de incidencia desde la sociedad civil en este de Asia. Sus intereses de investigación incluyen los estudios comparativos de los procesos de formulación de políticas y los vínculos entre las políticas macro y la dinámica al interior de la familia.

Rosana Vargas es licenciada en psicología clínica y diplomada en la especialización de Diseño y Evaluación de Proyectos Sociales en la Universidad Católica del Perú. Ella es también consultora especialista en investigación cualitativa en temas sociales, con énfasis en cultura, salud, género y derechos humanos. Cuenta con experiencia de trabajo en contextos de interculturalidad con poblaciones rurales y nativas.

Eliana Villar es licenciada en sociología de la Universidad Católica y tiene una maestría en políticas públicas y desarrollo de la Universidad de Duke. Ha desarrollado investigaciones propias en temas de género y participación política y ha sido consultora en el diseño de proyectos de desarrollo sostenible. Desde mayo del 2001 en que se inició el proyecto hasta marzo del 2007, ha sido Coordinadora Nacional de Niños del Milenio en el Perú, puesto desde el que ha diseñado e implementado su estrategia de divulgación e incidencia en políticas públicas sobre infancia.

1. Introducción

En un contexto donde gran parte de la atención internacional está centrada en la reducción de la pobreza y el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, los mecanismos de protección social son vistos cada vez más como una herramienta importante de política para afrontar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social¹. Dentro del amplio campo de la protección social, las transferencias de efectivo son instrumentos que atraen mucha atención e interés y han sido desarrolladas particularmente en Latinoamérica². El Perú recientemente siguió los ejemplos de México, Chile, Brasil y Honduras con el lanzamiento de su primer programa de transferencias condicionadas de efectivo, Juntos, en septiembre del 2005. Por estar enfocado en niños y niñas menores de 14 años, el objetivo de este programa es promover el desarrollo de capital humano y ayudar a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza al brindar a los hogares capacidades para asegurar los derechos de niños y niñas a una nutrición adecuada, atención de salud y educación³.

En un inicio, el anuncio generó la oposición de varios grupos de la sociedad. Esto se debió en gran parte a que el entonces presidente Alejandro Toledo gozaba de bajos niveles de popularidad y no pocos sospecharon que el programa sería utilizado con fines clientelistas en el periodo pre-electoral de las elecciones generales de abril del 2006. Algunas preocupaciones específicas estaban relacionadas a la intención del gobierno de implementar el programa de manera simultánea en áreas rurales y urbanas⁴ sin haber determinado un mecanismo claro de focalización. Otros también cuestionaban la falta de participación de actores políticos y sociales claves representados en el Acuerdo Nacional, suscrito luego de una década de autoritarismo⁵. Por su parte, algunos analistas sostuvieron que los programas sociales existentes debían ser reestructurados en lugar de iniciar un nuevo programa. El gobierno, sin embargo, argumentaba que este tipo de programas de transferencia de efectivo – donde las madres reciben un pago periódico en efectivo con la condición de que aseguren que sus hijos accedan a la educación pública y a servicios de salud y a la vez hagan uso de otros programas enfocados en la niñez – habían sido exitosos a nivel internacional. Más aún, el gobierno argumentaba que existía evidencia que sugería que los subsidios mediante la transferencia de dinero eran más efectivos que los subsidios de comida e involucraban menores costos de operación. Bajo la recomendación del Congreso, Juntos se creó como una dirección nombrada por la Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza⁶ con el fin de garantizar la neutralidad y transparencia del programa y para brindar un canal de participación para los principales sectores sociales involucrados en dirigir la política social del país. Juntos ha ganado desde entonces considerable legitimidad debido a una serie de razones: el programa no ha sido politizado, existe creciente consenso social acerca del valor de este enfoque innovador que pone énfasis en la co-responsabilidad de la población y el Estado sobre los programas sociales y el hecho de que el programa está alcanzando a algunos de los segmentos más vulnerables y marginados de la población. Adicionalmente, se reconoce que Juntos es un intento de compensar algunas de las vulnerabilidades particulares que enfrentan las poblaciones que fueron más afectadas por la violencia

política (responsabilidad proveniente tanto de la organización terrorista Sendero Luminoso como de las acciones contra-terroristas del Estado) entre la década de los ochentas y el 2000.

Este documento discute el desarrollo e implementación de Juntos en el Perú a la fecha. El estudio está basado en el análisis de documentos, entrevistas y en el trabajo de campo llevado a cabo en el departamento de Ayacucho, la primera región donde se implementó el piloto de este programa. Se seleccionaron dos comunidades sobre la base de los siguientes criterios: a) que pertenecieran al grupo de comunidades investigadas por el proyecto internacional y longitudinal Niños del Milenio debido al potencial de hacer un seguimiento del impacto de iniciativas de protección social sobre los niños y niñas a través del tiempo; b) que fueran comunidades accesibles en términos geográficos; y c) que hubiera una proporción significativa de los niños y niñas de la comunidad inscritos en el programa. Sobre la base de este proceso de selección, se llevó a cabo una investigación cualitativa que involucró entrevistas a informantes y grupos focales en las comunidades de Arizona y Rosaspata entre julio y agosto del 2006⁷. El análisis presta especial atención a los impactos del programa sobre la pobreza infantil, las fortalezas y debilidades de un enfoque condicionado y los cambios dentro de la dinámica de los hogares y la comunidad – tanto intencionales como no intencionales. El documento concluye con una discusión acerca de los futuros desafíos para las políticas públicas y esperamos que contribuya a guiar investigaciones futuras.

Metodología de estudio

Niños del Milenio realizó un estudio de carácter exploratorio en el departamento de Ayacucho, lugar donde se lanzó el programa y el trabajo de campo se desarrolló entre julio del 2006 y enero del 2007. Las localidades de estudio fueron el centro poblado menor Arizona y la comunidad de Rosaspata (distrito de Vinchos, provincia de Huamanga, esta última se encuentra a una hora y media en auto desde Huamanga), seleccionadas en base a los siguientes criterios: a) que formaran parte del grupo de comunidades investigadas por el proyecto Niños del Milenio, por su potencial para realizar un seguimiento del impacto de las iniciativas de protección social sobre la situación de niños y niñas a través del tiempo; b) accesibilidad geográfica; y c) que existiera una proporción significativa de los niños y niñas de la comunidad inscritos en el programa.

El estudio involucró la revisión de fuentes secundarias y documentos oficiales del programa, así como entrevistas a informantes clave en Lima y Ayacucho (funcionarios y operadores de Juntos y los sectores, MCLCP, etc.) y a niños, niñas, mujeres y varones beneficiarios y no beneficiarios, así como autoridades de las localidades de estudio. Se realizó un total de 50 entrevistas (tanto individuales como colectivas), 29 de las cuales fueron hechas en quechua. Se analizó un total de 20 horas con 45 minutos de entrevistas. El trabajo de campo fue realizado por un equipo multidisciplinario liderado por la socióloga Rosana Vargas, la socióloga Eliana Villar y la antropóloga ayacuchana Celina Salcedo, quien condujo las entrevistas en quechua.

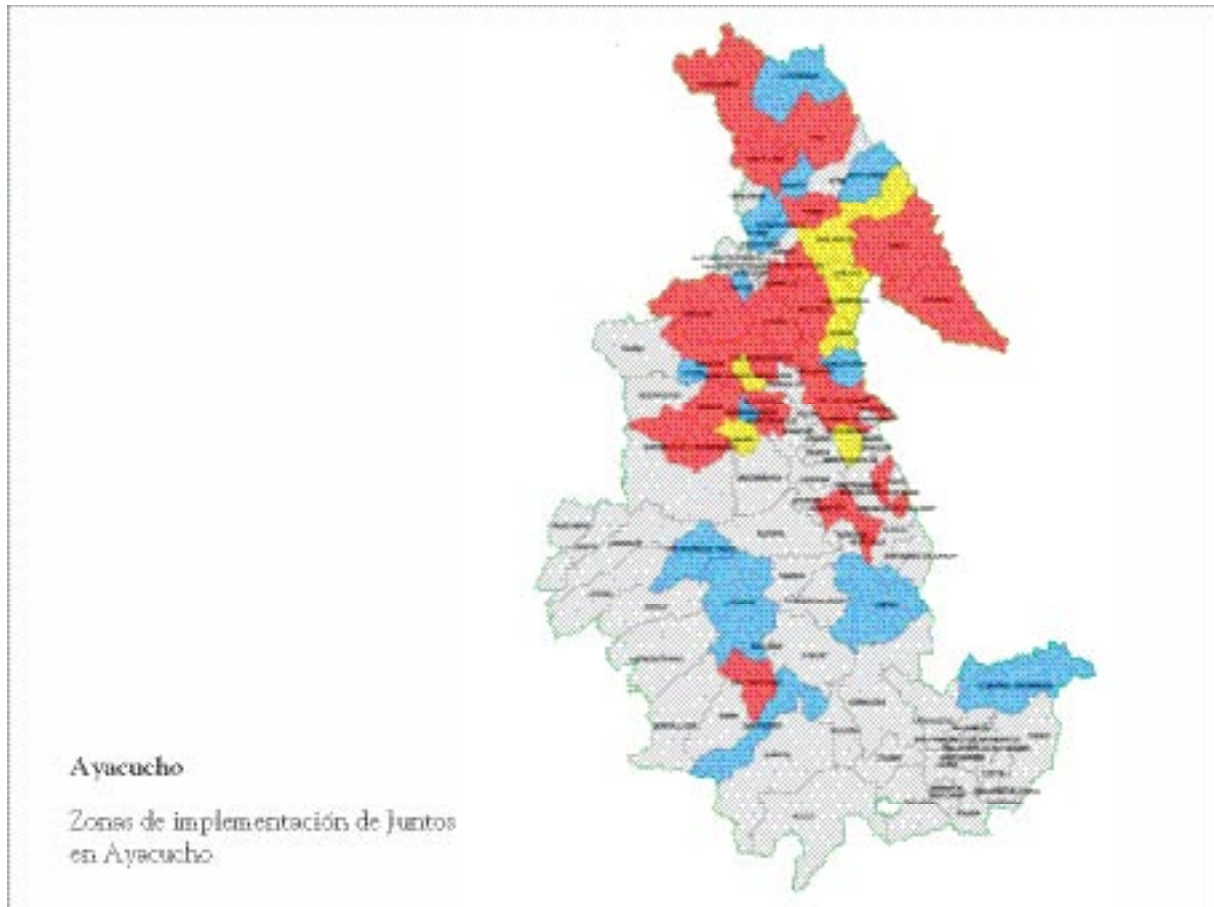
2. El concepto de riesgo y vulnerabilidad

Un aspecto central al concepto de protección social es la preocupación referente a la reducción del riesgo y la vulnerabilidad mediante el incremento de la capacidad de aquellos en situación de pobreza para evadir, superar y/o recuperarse de shocks adversos (ver por ejemplo Shepherd et al., 2004). De manera particular, este concepto reconoce a la pobreza como un evento dinámico en lugar de tratarse de un estado estático y el hecho de que ésta puede ser temporal, transitoria o crónica (por ejemplo Minujin et al., 2006). Sin embargo, dada la multi-dimensionalidad de factores que incrementan la pobreza, existe un considerable debate entre los analistas sobre cómo la vulnerabilidad y el riesgo deben ser mejor definidos, desde un enfoque económico/ingresos hasta una definición más compleja que incluya la equidad, la no discriminación, el empoderamiento y los derechos socio culturales y políticos (al respecto, ver por ejemplo Devereux y Sabates-Wheeler, 2004). En el caso de los niños y niñas, el debate conceptual constituye un desafío aún mayor. La vulnerabilidad puede referirse a i) niños y niñas con vulnerabilidades particulares pre-definidas (por ejemplo huérfanos, niños de la calle, víctimas del tráfico de niños), ii) niños y niñas como un grupo demográfico o iii) puede incluir múltiples dimensiones – derivadas de vulnerabilidades más amplias relacionadas a la comunidad y el hogar, medio ambientales, políticas y económicas y algunos aspectos que son específicos a la niñez, lo cual incluye vulnerabilidades relacionadas a la educación/desarrollo de capacidades, salud, prácticas y normas socio culturales (por ejemplo, la discriminación contra las niñas y contra menores con discapacidad) y también decisiones particulares de política (por ejemplo institucionalización, tarifas para servicios básicos). (Marcus, 2006:31).

Juntos (el programa nacional de apoyo a los más pobres), al estar enfocado en niños y niñas que viven en hogares y comunidades pobres, está basado de manera implícita en una mezcla de las segundas y terceras definiciones de vulnerabilidad, pues combina una preocupación sobre los niños pobres en general y dimensiones más desagregadas de vulnerabilidades específicas a los niños y los hogares, en un contexto de altos niveles de inequidad nacional. A pesar del rápido crecimiento económico de los últimos 15 años (de 1993 a 1997 y del 2001 al 2006)⁸, el Perú es uno de los países más desiguales en Latinoamérica, el continente más desigual del mundo⁹. Las crudas inequidades se manifiestan no solo en términos de distribución del ingreso¹⁰, sino también en términos de indicadores de desarrollo humano y acceso a servicios básicos (ver recuadro 1). La niñez está en mayor riesgo considerando que dos de cada tres niños menores de 14 años viven por debajo de la línea de pobreza en el Perú (UNICEF, 2004). En este contexto, Juntos busca abordar los riesgos relacionados al desarrollo futuro del capital humano de los niños y niñas pobres, que surgen de un acceso inadecuado a servicios básicos de calidad y a la exclusión social (relacionada a una falta de documentación de su identidad, lo que descarta su participación en programas sociales).

El programa Juntos también conceptualiza explícitamente la vulnerabilidad en relación a la historia peruana reciente de violencia política. Es visto como una manera de afrontar las vulnerabilidades particulares de las

poblaciones que fueron más afectadas por la violencia política que prevaleció en el país entre 1980 y el 2000. Durante este tiempo, 69,280 peruanos fueron asesinados, una cifra mayor que la suma de las muertes de peruanos en todo el resto de guerras civiles y externas que han ocurrido en los 182 años de independencia nacional. La mayoría de las víctimas pertenecía a comunidades rurales pobres, muchas fueron quechua hablantes y más de 40% era del departamento de Ayacucho¹¹. En consecuencia, cuando el programa se lanzó en setiembre del 2005, la primera comunidad seleccionada – Chuschi—fue simbólica debido a que ésta fue la comunidad donde Sendero Luminoso llevó a cabo su primer atentado en la década de los ochentas.



Recuadro 1: Características socio demográficas de los lugares de estudio

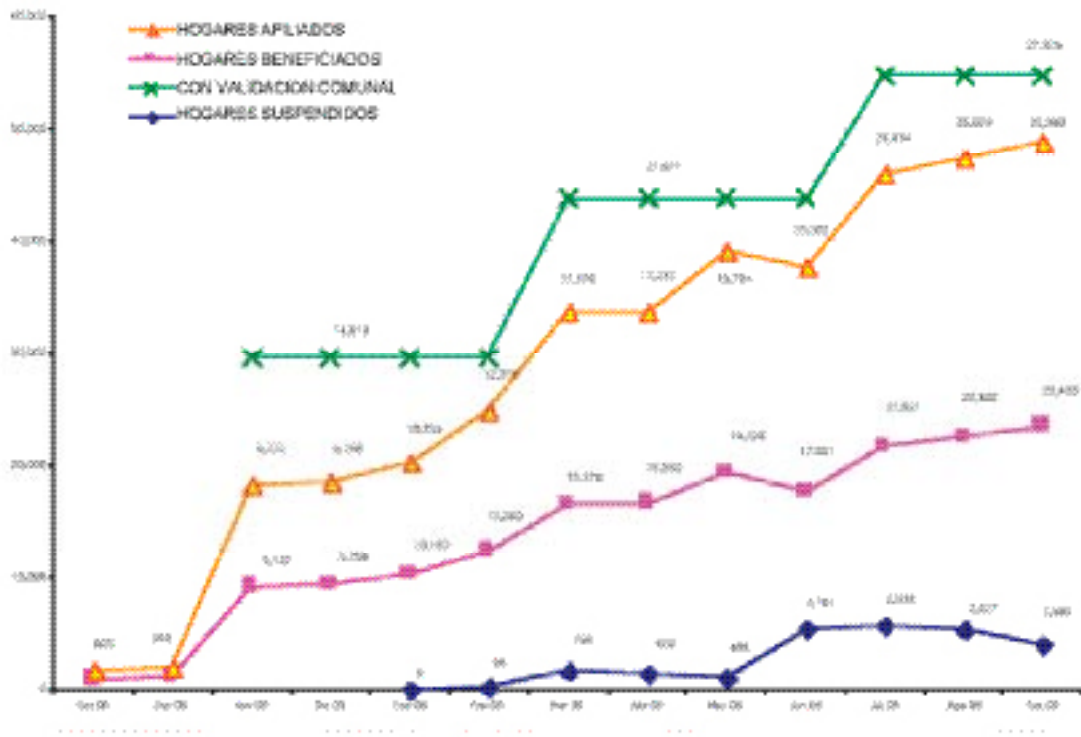
Según el censo de población del 2005, Ayacucho tiene una población de 619,338 habitantes, de los cuales el 43% tiene menos de 18 años. El departamento ocupa el puesto 22 de un total de 24 departamentos en el Índice de Desarrollo Humano. El 65% de la población vive bajo la línea de pobreza, cifra que se ubica por encima del promedio nacional (51.6%), y el 25% vive en pobreza extrema. Un 39% no tiene acceso a agua potable, y un 42% no dispone de servicios higiénicos.

Los indicadores de salud materna e infantil muestran graves disparidades con respecto a los promedios nacionales. Según datos del 2001, Ayacucho ocupa el segundo lugar en mortalidad materna del país, con una tasa que casi duplica el promedio nacional (304.7 vs. 163.9 por 100,000 nacidos vivos). La ENDES 2000 muestra una tasa de mortalidad infantil de 50 por 1000 y una tasa de mortalidad en niños menores de 5 años de 68 por 1000, en ambos casos mayores al promedio nacional (43 y 60 por 1000, respectivamente). Los índices de desnutrición y anemia infantil son también alarmantes: el 40.1% de los niños presenta desnutrición crónica (35.6% a nivel urbano y 43.5% a nivel rural), mientras que un 52.7% tiene anemia (43% a nivel urbano y 50.8% a nivel rural). Esta situación limita las posibilidades de supervivencia de niños y niñas y su desarrollo físico y cognitivo a más largo plazo.

Con respecto a la educación, la tasa de analfabetismo adulto en Ayacucho es de 19.6%, con un porcentaje importante de mujeres que no sabe leer ni escribir (29% vs. 22.3% en el caso de los varones). El acceso a la escuela primaria es prácticamente universal (93%), aunque uno de cada dos niños y niñas cursa un grado que no corresponde a su edad. La mayoría de escuelas son multigrado o unidocente y carecen de una curricula adecuada para esta modalidad de enseñanza, lo que contribuye a un bajo rendimiento escolar, repitencia y deserción en las zonas más pobres.

Vinchos tiene una población de 16,312 habitantes, y ocupa el puesto 1,635 de un total de 1,830 distritos en el Índice de Desarrollo Humano. Con relación a los indicadores educativos, existe un alto nivel de analfabetismo adulto (36.2%), y sólo uno de cada tres niños y niñas culmina primaria oportunamente. Según reportes de los operadores del programa sobre las comunidades de estudio para el año 2005, 14% de los niños en Rocapata dejó el colegio y 12% repitió de año, mientras que en Arizona las tasas fueron de 10% y 19%, respectivamente.

Gráfico 1 : Evolución de beneficiarios del programa Juntos-Ayacucho



Fuente: Portal de Internet de Juntos (www.juntos.gob.pe)

3. Cobertura del programa, financiamiento y focalización

Cobertura y financiamiento

Los hogares elegibles para el programa Juntos reciben una transferencia de dinero fija mensual de 100 soles (aproximadamente 30 dólares), sin diferenciar por tamaño del hogar¹². Esta transferencia está condicionada a que los hogares accedan a servicios públicos básicos para sus hijos. El programa está focalizado específicamente en hogares pobres con hijos menores de 14 años (incluidos viudos y viudas, abuelos y abuelas y cuidadores). La transferencia se entrega a las madres bajo el supuesto de que es más probable que ellas sean más responsables al momento de asegurar el bienestar de sus hijos¹³. A cambio, las mujeres firman un convenio con el Estado por un máximo de cuatro años y acuerdan cumplir con lo siguiente:

- Tramitar documentos de identificación cívica para ellas y sus hijos¹⁴
- 85% de asistencia escolar para sus hijos
- Completar vacunas y chequeos de salud y chequeos pre y post-natales
- Hacer uso del paquete que ofrece el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria para los niños menores de tres años, hacer uso de agua potable y medicación antiparasitaria, y
- Asistir a programas de capacitación y prevención de riesgo acerca de cómo promover el desarrollo físico y educativo de sus hijos, tanto dentro del hogar como al hacer uso de los servicios provistos por el gobierno y los programas sociales en beneficio de sus familias.

No obstante, la transferencia de dinero es suspendida por tres meses en caso de no cumplimiento y es suspendida indefinidamente en caso de que la familia sea reincidente.

Cuadro 1: Cobertura de beneficiarios de Juntos por departamento

Departamento	Sep-05	Oct-05	Nov-05	Dic-05	Ene-06	Feb-06	Mar-06	Abr-06	May-06	Jun-06	Jul-06	Ago-06	Sep-06
Ancash	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,740	5,042	5,474
Apurímac	-	-	3,017	3,030	3,430	3,070	7,410	7,409	8,230	7,579	16,504	17,625	18,652
Ayacucho	805	948	9,122	9,258	10,150	12,200	16,378	16,550	19,298	17,501	21,601	22,402	23,400
Cajamarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,898	7,686	9,079
Huancavelica	-	-	5,445	7,809	10,078	10,505	15,600	15,362	16,125	15,751	24,934	26,203	26,445
Huánuco	-	-	2,381	2,453	4,320	4,770	15,055	15,103	16,615	16,242	24,304	26,272	27,338
Junín	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,422	3,174	3,431
La Libertad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,733	9,394	10,015
Puno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,799	6,141	6,468
Total	805	948	19,975	22,550	27,978	31,425	54,523	54,424	60,268	57,073	110,235	124,139	130,742

Fuente: Portal de Internet de Juntos (www.juntos.gob.pe)

Financiamiento

En el 2005 la ley N. 28562 otorgó 120 millones de soles para financiar el piloto del programa. Esta fase cubrió 110 distritos de las regiones de Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Huánuco. En el 2006 se destinaron 300 millones de soles para la fase de expansión (incluyendo a 210 distritos) con el fin de ampliar la cobertura en las cuatro regiones iniciales y en cinco regiones adicionales: Puno, Cajamarca, La Libertad, Junín y Ancash. Este presupuesto ha sido dividido de la siguiente manera: 60% es usado para pagar las transferencias de efectivo, 30% para fortalecer la oferta de servicios básicos¹⁵, en especial para cubrir la nueva demanda generada por la participación en Juntos, y el 10% restante se destina a costos de operación, lo cual es bajo en comparación con programas similares de México y Chile¹⁶.

El programa ha crecido de manera exponencial, pasando de 110 distritos ubicados en los cuatro departamentos más pobres del país (Ayacucho, Huanuco, Huancavelica y Apurímac) en el año 2005, hasta cubrir un total de 321 distritos y cinco regiones adicionales (La Libertad, Ancash, Junín, Cajamarca y Puno) en el año 2006. Según información oficial del programa¹⁷, a enero del 2007 se había alcanzado una cobertura de 160 mil familias, que representan el 68% de todos los hogares en pobreza extrema ubicados en el ámbito de implementación de Juntos. Para fines del 2007, se prevé una expansión a 300 mil hogares y la inclusión de las regiones de Amazonas, Loreto, Cusco, Pasco y Piura. En octubre del 2006, el gobierno anunció que se asignaría US \$ 124 millones para cubrir las metas de expansión del programa, suma que equivale al monto destinado durante los años 2005 y 2006 (US \$ 40 y US \$ 90 millones, respectivamente). Los costos operativos del programa son relativamente bajos (10%), siendo la mayor parte de recursos destinados a cubrir las transferencias en efectivo (60%), y al fortalecimiento de la oferta de servicios en las áreas de intervención de Juntos (30%).

Cuadro 2: Condiciones del Programa Juntos

Sector	Indicadores de resultado	Compromisos
Educación	Asistencia promedio (Promedio mensual) Deserción escolar (Deserción mensual) Trabajo infantil (Deserción mensual)	Para niños entre 6 y 14 que no han completado la primaria. Esperanza de asistencia del 85% promedio de los días en que se realizan actividades educativas en el establecimiento educacional.
Miñdes	Desnutrición infantil y de la niñez (Desnutrición) Formalización identidad (Asistencia)	Participación en programa PARCO de todas aquellas unidades beneficiarias que tengan niños entre 6 meses y 3 años (recepción de galleta y participación en capacitación). Participación en programa MI Nombre de todas aquellas familias que tengan niños o niñas a la partida de nacimiento y/o mayores de 18 años sin DNI.
Salud	Desnutrición infantil y de la niñez Mortalidad infantil Mortalidad materna Parto institucionales Amenio infantil Mortalidad: Perinata, infantil, de la niñez, materna, de diabetes	<p>Madres gestantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controles prenatales (1) • Controles postnatales (1) • Esquema de vacunación completo • Suplementación vitamina A, Hierro y ácido fólico • Asistencia a clubes maternidad, salud reproductiva y preparación alimentos <p>Niños hasta 5 años:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esquema de vacunación completo • Suplementación con Hierro • Controles crecimiento y desarrollo • Desparasitación <p>Vivienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pastillas de cloro

Fuente: Portal de Internet de Juntos (www.juntos.gov.pe)

Mecanismos de focalización

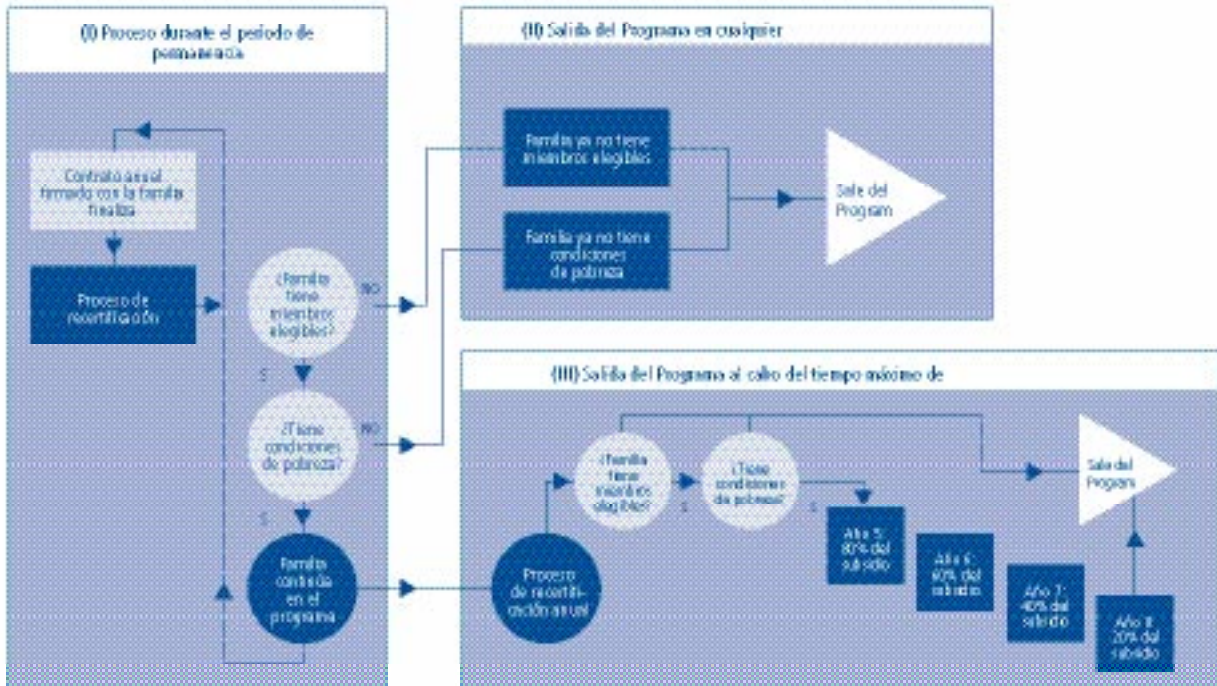
La focalización comprende tres etapas: focalización geográfica, focalización a nivel de hogares y un proceso de validación de potenciales beneficiarios en la comunidad. En la primera etapa, cuatro criterios son usados para identificar de manera eficiente a los distritos más pobres del país: pobreza extrema en términos de ingresos, acceso a infraestructura y servicios básicos (por ejemplo caminos, electricidad, agua, saneamiento), el nivel de desnutrición infantil crónica y un pasado de violencia política¹⁸. Esta información es recogida del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del mapa de pobreza del FONCODES, del censo nacional y del reporte de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, con el fin de identificar las áreas que fueron más afectadas por la violencia entre la década de los ochentas y los noventas.

La segunda etapa, la focalización a nivel de hogares, está basada en un cuestionario demográfico diseñado e implementado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), combinado con un algoritmo para establecer el punto de corte entre pobres y no pobres (línea de pobreza). Este proceso ha generado sin embargo algunos problemas debido a la pobreza generalizada en las zonas donde Juntos se ha implementado. Dado que el algoritmo no distingue adecuadamente entre las familias calificadas y las no calificadas para el programa (en algunos casos la diferencia es la fracción de un porcentaje), ha dado lugar a problemas de filtración (seleccionar a familias que no debieron calificar), además de sub-cobertura de familias en extrema pobreza.

La etapa final - validación a nivel comunal – involucra reunir a la comunidad y las autoridades locales, junto con representantes de los Ministerios de Salud y Educación y de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. La meta es identificar si las dos primeras etapas reflejan con precisión la realidad, por ejemplo si excluyen por un lado a comerciantes, personas ajenas a la comunidad y a aquellos con un cierto nivel de bienes y propiedades y por el otro si incluyen a familias pobres que fueron erróneamente excluidas. Esto es muy importante, dado que una vez que la lista de beneficiarios ha sido publicada, es prácticamente imposible dar marcha atrás en la selección. Los testimonios recogidos por el proyecto en enero del 2007¹⁹ revelan sin embargo que en la práctica este proceso de validación – al menos en las comunidades estudiadas – no ha incluido ni a los esposos o parejas de las mujeres beneficiarias ni a ninguna mujer no beneficiaria.

La presión para implementar el programa en las primeras comunidades seleccionadas generó una serie de problemas, en parte debido al asilamiento geográfico y la dispersión de la población en las áreas rurales más pobres. En algunos casos, las entrevistas se llevaron a cabo en lugares públicos en lugar de que se hicieran en las casas o centros de trabajo de la gente, lo que generó muchos problemas. Además de problemas de confidencialidad, algunos beneficiarios no tenían la informaron requerida para completar el cuestionario del INEI y/o se requirió que viajaran distancias considerables y dejaran su trabajo agrícola y de pastoreo. Esto, aunado a un registro impreciso de información por parte de los entrevistadores, quienes no tenían conocimiento suficiente de las realidades locales, significó que casi 20% de los que completaron el cuestionario debieron ser cubiertos por el programa y no lo fueron. Muchos de estos problemas iniciales han sido abordados desde entonces.

Graduación (salida) del programa al final del contrato anual firmado por la familia



Fuente: Portal de Internet de Juntos (www.juntos.gob.pe)

Las asambleas de validación – vistas como uno de los éxitos de Juntos – también han presentado algunos problemas. Pese a que sirvieron para filtrar aproximadamente al 10% de los hogares inicialmente seleccionados, los cuales estaban de alguna manera en mejores condiciones debido a la posesión de pequeños negocios o mayores cantidades de ganado, los comuneros eran reacios a opinar sobre quién debería ser excluido del programa, debido a las relaciones de poder y a las enemistades entre familias que esto podía generar y que de hecho está generando al interior de las comunidades.

El personal de los sectores salud y educación ha sido un aliado importante para validar a los beneficiarios del programa, dada su familiaridad con las condiciones de vida de las familias del área. Sin embargo, nuestras entrevistas sugieren que los profesionales de la salud usualmente no eran invitados a las asambleas de validación y algunas veces recibían insultos y amenazas cuando se rehusaban a llenar fichas de registro para familias que vivían fuera de la comunidad o para hacer pasar niños de otras familias como si fueran hijos de los potenciales beneficiarios. En

tales casos, los profesionales de la salud decidieron mantenerse al margen de las reuniones para evitar confrontaciones con la población.

Es un problema muy particular para nosotros. Estuvimos detectando niños de otras comunidades y nos negamos a sellar sus fichas de registro; las madres se enojaron mucho y nos insultaron. Hemos estado hablando con el coordinador, no sabemos cuál es su criterio ahora, pero es claro que un gran número de mujeres no merece obtener el beneficio. (Obstetra de la posta médica de Arizona).

Las autoridades locales parecen haber estado también poco presentes en el proceso de consulta y validación de la lista de beneficiarias. Al respecto existen versiones un tanto contradictorias que señalan por un lado, que ellos han ejercido influencia en los operadores del programa para incluir a sus parientes y amigos (que ciertamente no calificaban como población pobre) y, por otro lado, que ellos no han participado realmente en el proceso de depuración o consulta a pesar que son quienes más probablemente conocen quiénes son población pobre en su comunidad. Esta última versión es esgrimida particularmente por las propias autoridades – aunque también por los pobladores – cuando la población le exige que reclame por algunas omisiones particularmente graves: mujeres que viven en extrema pobreza y que tienen muchos hijos, que son madres solteras o viudas y que viven en zonas alejadas a las que los encuestadores parecen no haber llegado jamás. En todos los casos de reclamo, las autoridades responden diciendo que la decisión definitiva se toma en Lima y que no hay nada que ellos puedan hacer, con lo que se refuerza en la población la percepción de un Estado lejano que toma decisiones basadas en criterios poco claros.

Las autoridades dicen nosotros no tenemos nada que ver, esta lista han mandado desde Lima, allí han escogido será la suerte nos han dicho (...) nos dijeron que la lista manda y que todo se había hecho en Lima que ya no se puede reclamar. (mujer no beneficiaria, comunidad de Arizona)

4. Estructura institucional para su implementación

El diseño institucional de Juntos ha sido planificado con la intención de superar un buen número de los problemas recurrentes relacionados a la implementación de programas sociales en el Perú. Estos problemas incluyen politización, clientelismo, corrupción y filtración (por ejemplo Copestake, 2006), falta de sinergia entre sectores y alcance inadecuado a los sectores más pobres y vulnerables de la población. Las características claves de la composición institucional de Juntos son i) una dirección centralizada administrada por una de las agencias más poderosas del gobierno central, la presidencia del Consejo de Ministros (PCM); ii) mecanismos para promover la coordinación intersectorial; iii) la creación de un sistema riguroso de levantamiento de información para monitorear el cumplimiento de las condiciones del programa y iv) promotores del programa a nivel comunal.

Mientras que otros programas sociales en el Perú están bajo el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que es relativamente débil y cuenta con una reducida dotación de recursos – Juntos se creó bajo la dirección de la PCM para asegurar su implementación eficiente y promover un enfoque intersectorial. El programa es manejado por una junta directiva formada por un presidente, cuatro representantes de la sociedad civil que son parte del Acuerdo Nacional²⁰ y representantes de los Ministerios de Educación, Salud, Mujer y Desarrollo Social y Economía y Finanzas. La junta directiva está a cargo de aprobar las políticas y estrategias de intervención del programa y se reúne con regularidad para abordar temas prioritarios, tales como problemas para cubrir la demanda de servicios generada por Juntos e intentos de politizar el programa. Existe un fuerte énfasis en la toma de decisiones de consenso y en la transparencia, con el fin de establecer la legitimidad del programa. A nivel local, el enfoque intersectorial se promueve a través de Comités Técnicos Multisectoriales (CTMs), que son responsables de promover las relaciones entre el programa, los sectores y la Mesa de Concertación de Lucha contra la pobreza (MCLCP).

Las funciones de implementación y administrativas del programa – tales como el registro de los hogares²¹, la certificación del cumplimiento de las condiciones del programa y la transferencia de los pagos en efectivo – son supervisadas por el director ejecutivo, con el apoyo de un comité técnico y coordinadores distritales y regionales, además de facilitadores del programa seleccionados a través de un proceso público de competencia supervisado por la MCLCP²².

El monitoreo y la evaluación del cumplimiento de las condiciones necesarias para recibir las transferencias de dinero es un componente crítico del diseño de implementación (ver gráfico 2). Para facilitar esto, ha sido diseñado un sistema de información en el que se usan códigos de barras para permitir el acceso directo a la información de cada beneficiario del programa (madres e hijos). Más aun, el sistema tiene el potencial de sintetizar información relacionada a otros programas sociales que en la actualidad no cuentan con un adecuado registro de beneficiarios.

La función de monitoreo del programa es ejercida por el Comité de Supervisión y Transparencia (CST), que está formado por miembros de la iglesia y la sociedad civil²³, en estrecha coordinación con las MCLCP²⁴ provinciales y distritales. A la fecha, la función de monitorear ha sido llevada a cabo en veinte comunidades. Pese a que aún no cuentan con los fondos suficientes para funcionar apropiadamente, los comités han sido efectivos en la detección temprana de diversos problemas, que incluyen “arreglos” entre padres y maestros para encubrirse mutuamente por ausencias a la escuela, profesionales que cobran a los beneficiarios para llenar los formatos del programa, el uso del dinero para comprar licor y/o coca así como malos tratos por parte de los funcionarios del Banco de la Nación cuando se desembolsan los pagos.

Gráfico 2: Sistema de Monitoreo y Vigilancia de Juntos

Fuente: Portal de Internet de Juntos (www.juntos.gob.pe)

En el caso específico de las acciones de monitoreo y la evaluación es indispensable una línea de base para evaluar los impactos del programa. Sin embargo, esto no ha sido definido aún, lo que retrasa cualquier proceso de evaluación formal.²⁵

A nivel de la comunidad propiamente, se ha desarrollado un sistema de facilitadores – los mismos que no reciben retribución económica alguna, lo que constituye nuevamente un uso y abuso del trabajo “voluntario” de las mujeres, tal y como sucede en la implementación de otros programas sociales - con el fin de informar sobre el programa,

servir de enlace con los operadores de Juntos y promover un flujo de información acerca de los objetivos del programa, sus estrategias de intervención y su eficacia. Estas promotoras son parte de la población beneficiada, son elegidas por una asamblea y son predominantemente mujeres²⁶. Su rol es relacionar a las familias con los servicios públicos, dar charlas acerca del programa y verificar el cumplimiento de las condiciones del programa por parte de las familias. Sin embargo, pese a que los facilitadores están siendo apoyados por los trabajadores del sector salud por el momento, dado que muchas de las mujeres involucradas son analfabetas²⁷, con frecuencia tienen problemas para entender los mensajes claves del programa y transmitirlos a la comunidad, por esta razón, algunos facilitadores han renunciado.

No entiendo por qué se volvieron facilitadores, muchos de ellos no escriben, lo cual es una gran desventaja porque para que ellos enseñen y transmitan lo que saben a otros, deben tener al menos un nivel mínimo de alfabetismo. ¿De repente algunos de ellos fueron puestos en este cargo contra su voluntad? (Enfermera, Vinchos, posta médica).

El tema del trabajo voluntario de las mujeres y el rol determinante que ellas juegan en asegurar el éxito del programa constituye sin duda uno de los puntos que merecen ser revisados y evaluados en momentos en que el programa está expandiéndose rápidamente a otras regiones. Algunas de las mujeres promotoras que entrevistamos señalaron su preocupación por las dificultades que este “trabajo” le creaba con sus esposos debido a la demanda de tiempo de dedicación (al tener que asistir a las reuniones de capacitación y resolver consultas de las otras mujeres) así como la negativa de las operadoras del programa para aceptar su renuncia al cargo, probablemente también por la dificultad de encontrar mujeres con la suficiente escolaridad y liderazgo para ejercer esta función.

5. Beneficiarios o ciudadanos: percepciones de la población

¿Qué es el programa juntos?

Nos da 100 soles para comer

¿Y quién manda eso?

Será el gobierno

¿Para qué sirve?

Para comprar nuestra ropa, la comida, para no faltar a la escuela, también para comprar todo lo que nos pida en la escuela. Para ir limpios a la escuela. Y luego debemos ir al colegio sin faltar.

¿Y quién les ha dicho?

El profesor, nos ha dicho que somos pobres y para nosotros viene la plata, no faltemos a la escuela, sino hay castigo les va a quitar la plata.

(Niño beneficiario, Arizona).

Gracias a los sistemáticos esfuerzos para evitar la politización del programa – particularmente por la coyuntura electoral en la que fue lanzado - y al éxito reconocido de haber alcanzado a un segmento de la población pobre y vulnerable²⁸, los logros de Juntos desde Abril del 2005 parecen ser bastante impresionantes. Pese a que en un inicio hubo escepticismo²⁹, los beneficiarios del programa también parecen creer que Juntos está teniendo un impacto positivo en sus vidas. Por ejemplo, cuando los candidatos presidenciales no se pronunciaron respecto a si el programa debía continuar o no durante la siguiente administración, las mujeres de Ayacucho organizaron una marcha en defensa del programa y enviaron una petición firmada por el presidente regional y los alcaldes distritales en apoyo del mismo³⁰. Esta visión fue confirmada por la gente a la que entrevistamos.

Me siento muy feliz, pues soy realmente pobre y todos lo saben. Nunca he tenido tanto dinero en mi vida. Este dinero me ayuda mucho... puedo usarlo para comprar cosas para mis hijos, su ropa, el uniforme escolar, puedo comprar todo esto. (Grupo focal de mujeres beneficiarias, Rosaspata).

De acuerdo a nuestros entrevistados, reunir cien soles le tomaría a un campesino un promedio de diez días de trabajo continuo en la chacra por lo que el monto constituye una ayuda significativa a sus ingresos familiares y a su capacidad de consumo.

Yo pienso que este gobierno debe querer mucho a su gente, a los pobres, para que nos manden este dinero porque tenemos muchos hijos (Grupo Focal de mujeres beneficiarias, Rosaspata).

Las mujeres comentaron que el programa está tratando de aliviar la extrema pobreza de las familias rurales, como una gracia de Dios para con los pobres, o como un intento de reducir las inequidades en las condiciones de vida y dar a los pobres mejores oportunidades, en particular educación para salir de la pobreza.

... Yo creo que ellos se han dado cuenta de que no tenemos nada, y solo en otros países los niños son bien educados, estudian y se vuelven profesionales. Dado que en las comunidades rurales no tenemos profesionales, ni siquiera doctores, seguramente este programa nos ayudará a salir de nuestra comunidad. (Grupo Focal de mujeres beneficiarias, Rosaspata).

De otro lado, encontramos también un conjunto de vacíos en la información que maneja la población. La gran mayoría de mujeres y varones entrevistados no conocían el plazo de implementación del programa (cuatro años) y especulaban respecto a que este iba a durar diez años o para siempre. Asimismo, fue interesante constatar que estaban convencidos de que ese dinero no podía venir del Estado peruano si no de algún gobierno extranjero que conociendo las necesidades de la población, había hecho llegar esa ayuda.

Alan García no nos hace llegar ningún apoyo, por ejemplo los que trabajan en instituciones en la ciudad, si vienen seguro a nosotros directamente no nos escucharía, haciendo llegar nuestra solicitud tampoco nos hace caso, muchos presidentes que entran, a los pueblos pobres como a nosotros no nos beneficia, mas bien gracias al programa juntos ha venido de otro país no es plata del Perú, algunos sabemos, pero otros no saben están descontentos, tienen miedo. (Nazario Rivero, beneficiario, 7 hijos, comunero de Rosaspata)

En general, fue claro constatar que tanto mujeres como hombres veían grandes ventajas en la disponibilidad de efectivo en lugar de recibir víveres o alimentos como sucede con otros programas sociales dado que esta modalidad realmente les permite administrar el dinero de la manera que mejor respondía a sus necesidades específicas de consumo. Asimismo, la información recabada por el propio programa Juntos³¹ en una encuesta de opinión en la comunidad de Chuschi señala que el 96% de este monto es utilizado en la compra de alimentos, sin mencionar su capacidad de endeudamiento a partir de su participación en el programa.

Uso del tiempo de los niños y niñas

Nuestras entrevistas con los beneficiarios del programa, los implementadores y las autoridades locales sugieren que la asistencia escolar en las comunidades donde Juntos ha sido implementado ha aumentado de manera significativa. Además, pese a que no se ha reportado un incremento en la asistencia escolar en Rosaspata entre el 2005 y el 2006, sí hubo un incremento de 20% en Arizona. Como resultado, el uso del tiempo de los niños y niñas ha cambiado. Previamente, el hecho de que los niños y niñas se involucraran en trabajo agrícola y tareas domésticas llevaba a

frecuente ausentismo escolar. Sin embargo, esto ha sido frenado de manera considerable gracias al requerimiento de puntualidad y asistencia regular a la escuela. Pese a que los niños y niñas aún llevan a cabo tareas relacionadas a trabajo para ayudar a sus familias después de la escuela, los fines de semana y durante vacaciones, nuestra investigación sugirió que gran parte de este trabajo ha sido absorbido ahora por las mujeres, lo cual ha incrementado su carga laboral.

Antes de Juntos, no teníamos miedo de hacer faltar a nuestros hijos al colegio y hacerlos trabajar en la chacra, transportar los productos y cuidar a los animales. Los hijos mayores tenían que trabajar para poder comprar sus útiles escolares (Grupo Focal de mujeres beneficiarias, Arizona).

Juntos también ha llevado a que los padres y madres se involucren más en la educación de sus hijos, ya que se ha tomado mayor conciencia acerca de la importancia de la educación y la necesidad de apoyar el proceso de aprendizaje de los niños y niñas en el hogar.

Antes no cuidábamos bien a nuestros hijos. Estaban desnutridos y sucios, pero ahora estamos mejor. ... Ahora nos preocupamos de cómo les va a nuestros hijos en el colegio, si es que están mejorando sus notas y vamos al colegio a preguntar. Antes nuestros hijos se quedaban por su cuenta, una vez que estaban matriculados nos olvidábamos de ellos y solo pedíamos sus notas al final del año. A veces reprobaban y nosotros pensábamos que la profesora seguramente no les había enseñado bien. Así es como era antes. Ahora, nosotros los padres apoyamos a nuestros hijos y es por eso que están saliendo adelante. (Grupo Focal de mujeres, Arizona).

Las entrevistadas enfatizaron que, en particular, los padres se estaban involucrando más que antes en la educación de sus hijos, en parte debido a que cuentan con mayor seguridad financiera y existe menor presión para trabajar como jornaleros o migrar fuera de la comunidad para buscar trabajo.³²

Yo tenía que irme a buscar trabajo a otros lugares como Ayacucho y por lo tanto, casi nunca estaba en mi casa. Iba a la selva o a la chacra. ... Pero ahora, casi nunca tengo que hacer eso ya que el dinero que estamos consiguiendo ayuda mucho (Entrevista con un padre beneficiario del programa, Rosaspata).

La necesidad de que los profesores y los directores de los colegios monitoreen rigurosamente la asistencia escolar gracias a la condición de Juntos, ha ejercido presión indirectamente sobre la reducción del ausentismo de los maestros, un problema muy fuerte en las escuelas rurales y que pone en riesgo la calidad de la educación.

Los niños y niñas están mejor que en años previos. Antes, algunas veces no tenían profesores, dado que el Ministerio de Educación no los mandaba. Ahora, desde Juntos, ha habido un aumento en el número de profesores. Antes, pese a que había tres o cuatro profesores en cada comunidad, solo un par de ellos trabajaba realmente. Ahora he notado que todos van a trabajar. (Grupo Focal con hombres, Arizona).

Es muy pronto en la implementación del programa para hacer una afirmación cerrada respecto no sólo al impacto si no también respecto a la sostenibilidad de estos cambios, sin embargo, si pudimos constatar que en la percepción de los propios niños beneficiarios, los cambios producidos por la disponibilidad de efectivo había producido una modificación en el uso y distribución tanto de su tiempo como de sus prioridades.

Antes ayudaba mas ahora tengo que hacer mis tareas, le ayudo menos, a veces nomás, ya no es como antes (niño Eder Villalobos, 12 años. Comunidad de Arizona)

Antes se faltaban [a la escuela] claro no había suficiente dinero, nuestros padres no podían educar a todos, pero ahora ya reciben mensualmente y con eso ya se ayudan con eso ya pueden educar, antes los niños hasta sucios caminaban ahora ya tenemos para comprar jabón así estamos. (niña Magali Janampa, 14 años, comunidad de Arizona)

Acceso a la atención de salud

En las comunidades estudiadas parece haberse dado un importante incremento en el cuidado de la salud desde que Juntos se inició. Esto se refleja en el incremento de 30% en los niños menores de un año que recibieron vacunas en el 2006 a comparación del 2005, el incremento de 200% en las visitas a las postas medicas en niños menores de 5 años, así como un porcentaje mucho mayor de niños entre 5 y 14 años que visitan las postas medicas para controles y chequeos en lugar de solo ir en caso de enfermedad. Las visitas pre y post-natales se incrementaron en 65% y se ha reportado una reducción de los partos en casa, lo cual es visto como una prioridad dado el alto nivel de mortalidad materna en la zona.

En términos generales, el ingreso de Juntos ha funcionado como un incentivo para que la población recurra más regularmente a los servicios de salud. Los profesionales de la salud lo califican como un programa que los está apoyando para vencer la resistencia de poblaciones pobres y vulnerables a acceder a los servicios³³, además, promueve un buen nivel de asistencia a sesiones de capacitación. Como una obstetra explicó,

Bien, en el área de Vinchos, la mayoría de gente es analfabeta y muy reacia a escuchar sugerencias. No comprenden sus vidas ni valoran su salud ni la de sus hijos. Por ejemplo, antes hemos tenido problemas para convencer a mujeres embarazadas que den a luz en un centro de salud; la gente tenía mucho miedo de ir. Una vez que el programa Juntos se implementó, estuvieron más dispuestos a hacerlo, ya que en esta zona, la mejor forma de hacer que la gente cumpla con algo es ofrecerles beneficios a cambio (Obstetra, Arizona).

Superar la alarmante tasa de desnutrición en el área (60% en Vinchos) es otra prioridad del sector salud. Como resultado de la insistencia del programa y los profesionales de salud para que la transferencia de dinero de Juntos

fuera usada para abordar el problema de desnutrición infantil, las familias reportan comprar comida con mayor contenido proteico (por ejemplo carne y queso) y frutas.

... nos dicen que comamos bien y que nuestras madres tienen que comprar comida con ese dinero, nos dicen que no las dejemos gastar ese dinero en licor o coca, solo en comida. (Niños, Arizona).

Dado que las madres tienen dinero ahorrado, compran comida con eso. Antes, no comíamos carne, si teníamos una cabra, la vendíamos para comprar muchas otras cosas que nos faltaban, como útiles escolares, ropa y algo de comida (...). Ahora, tenemos pollos, cabras y cerdos para comer. (Grupo Focal con niños mayores beneficiarios, Arizona)

Impacto al interior de los hogares

Juntos ha traído algunos cambios importantes en la dinámica familiar, tanto efectos esperados como no esperados. Primero, la transferencia de 100 soles al mes del programa ha ayudado a mejorar la seguridad de los ingresos de las familias que participan en el programa hasta cierto punto. Por ejemplo, algunos hogares están usando parte del dinero no solo para mejorar sus condiciones de vida (por ejemplo comprar materiales para reparar la casa o construir letrinas), sino también para comprar animales con el fin de incrementar su autosuficiencia alimentaria y vender carne y productos lácteos.

Algunos de nosotros no teníamos hogares. El dinero ayuda para todo, estamos comprando materiales de construcción y ahora estamos mejorando nuestras casas.... Comprar animales es como ahorrar dinero en el banco; compramos cerditos y una vez que crecen, tenemos algo de capital para el futuro. (Grupo Focal con mujeres beneficiarias, Arizona).

Sin embargo, la transferencia en efectivo del programa Juntos trae consigo un conjunto de nuevas demandas a los padres de familia tales como una mayor contribución a la escuela para apoyar la labor del maestro o la necesidad de trasladarse para el cobro mensual³⁴. En particular, la presión es mayor para las familias con muchos hijos y no sólo en términos de nuevos gastos generados por la obligación de cumplir con las condiciones del programa si no también por la necesidad de hacer compatibles estas obligaciones con la mayor carga de trabajo de la mujer y la asistencia obligatoria a las reuniones de capacitación.

... es solo una pequeña ayuda, cien soles es muy poco, especialmente cuando hay muchos niños y niñas. Por ejemplo, compramos fruta para nuestros hijos y vamos a Ayacucho, tenemos que gastar dinero en transporte y a veces en comida, así que terminamos con menos dinero todavía (Mujer beneficiaria, Arizona).

Antes, los profesores no pedían tanto dinero. Ahora, nos dicen que como estamos recibiendo dinero de Juntos, tenemos que apoyar a nuestros hijos. . . los profesores piden dinero para los exámenes, para tiza, para lo que sea que se necesite. Además de dar dinero directamente a los profesores, también tenemos reuniones con las autoridades del colegio donde acordamos cubrir las necesidades del colegio. (Grupo Focal con mujeres beneficiarias, Arizona).

Un impacto de otra naturaleza en la dinámica familiar tiene que ver con la forma en que se han replanteado las relaciones entre varones y mujeres – al contar las mujeres con un arma de negociación efectivo - y la división del trabajo dentro de la familia. Efectivamente, el disponer de un ingreso regular que además resulta significativo dado que representa un promedio de diez días de jornal agrícola, ha reducido su dependencia económica del varón y – en el mutuo afán por conservar el incentivo – ha estimulado la mayor participación de los hombres en actividades domésticas y el cuidado de los hijos, especialmente cuando las mujeres están ocupadas con las demandas del programa. Es interesante notar que parece haber un consenso general en las comunidades donde realizamos nuestro estudio respecto de que lo más apropiado es dar la transferencia a las mujeres, dado su mayor nivel de responsabilidad y conocimiento de las necesidades de sus hijos.

Algunas veces los hombres son muy irresponsables, gastan el dinero en licor. Las mujeres ven por las necesidades de sus hijos, no piden útiles escolares y algunas veces los profesores piden contribuciones para cubrir actividades escolares. Las mujeres saben de estas cosas, mientras que los hombres no piensan en eso y a veces ni siquiera contribuyen con dinero (Facilitador comunal para Juntos, Arizona).

Estamos contentas. Antes, siempre estábamos esperando que nuestros esposos trajeran dinero, pero ahora tenemos nuestro propio dinero. Podemos darle dinero a nuestros hijos y a veces, ya que el dinero es nuestro, compramos cosas para nosotras con él. (Grupo Focal con mujeres beneficiarias, Arizona).

En general, los entrevistados enfatizaron que los hombres están participando en actividades que antes eran vistas como exclusivamente femeninas (por ejemplo, cocinar, limpiar, lavar). Esto se debe en parte a que las mujeres no disponen del tiempo para completar todas las responsabilidades domésticas dado que ahora también tienen que preocuparse por cumplir con las condiciones del programa como ir al banco para recibir el dinero, asistir con regularidad a talleres de capacitación y prevención de riesgos, etc. La mayor participación de los varones parece responder no sólo al énfasis explícito de los implementadores locales del programa en asegurar que la salud, nutrición y desarrollo educativo de los hijos sean asumidos por ambos padres si no también al hecho de que es el varón quien normalmente está en capacidad de ayudar a los niños en las tareas escolares debido a su mayor nivel de escolaridad.

En las charlas, se les enseña a las madres que todos son iguales, que tanto el hombre como la mujer tienen que trabajar, que van a desarrollarse más rápido. (Entrevista con un beneficiario hombre, Rosaspata).

cuando [mi esposa] se va tengo que atender a los niños, es más o menos complicado, antes no creía en el trabajo de la señora, a veces cuando regresaba del trabajo todavía no estaba la comida renegaba le decía que hace todo el día de bessi quiera cocinar que vengo con hambre, ahora yo no le digo, porque yo he comprobado, cocino, lavo los platos, lavo la ropa que ensucian los chicos, les lavo haga la limpieza, y de repente ya llevo ella y la comida todavía no esta (risas) (Entrevista con un beneficiario hombre, Arizona).

Nuestras entrevistas también reportaron cierta reducción de la violencia domestica, relacionada en parte a una menor presión por la subsistencia diaria y la mayor capacidad de negociación y autonomía económica de la mujer. Sin embargo y como veremos más adelante, la violencia contra las mujeres y contra los niños constituye un tema ausente y una oportunidad perdida a pesar de los anuncios oficiales al más alto nivel respecto a la voluntad por combatir la violencia al interior de las familias.

Efectos sobre la dinámica de la comunidad

El proceso de focalización de Juntos ha tenido un impacto en la dinámica de la comunidad. En un contexto de pobreza generalizada, cuando algunas familias son incluidas y otras no y hay insuficiente claridad sobre las razones detrás de esto, se generan sentimientos de tristeza, resentimiento y enojo. Como se señaló anteriormente, especialmente en las etapas iniciales, el programa ha tenido una serie de debilidades para identificar a los beneficiarios: se han incluido familias con recursos (relativamente dada la condición general de la comunidad) y se han dejado fuera del programa a familias en extrema pobreza. Los testimonios muestran que las mujeres especialmente vulnerables, como madres solteras y viudas, son con frecuencia excluidas debido a que la elegibilidad está basada en el nivel de pobreza de los hogares como un todo, en lugar de considerar la posibilidad de familias extendidas, como es el caso de madres solteras que viven con parientes aunque los casos más graves parecen ser los de mujeres solas que viven en zonas poco accesibles.

Los efectos más visibles sobre la dinámica de la comunidad son que el programa está generando marcadas diferencias entre los niños y madres que son beneficiarios del programa y aquellos que no lo son. Las familias que no reciben la transferencia de dinero tienen menores oportunidades de comprar uniformes y zapatos, o de darles a sus hijos propinas para hacer pequeñas compras en el kiosco de su escuela, generando un sentimiento de exclusión entre los niños. Esto se vuelve particularmente problemático cuando involucra a familias que no debieron ser excluidas debido a sus niveles de pobreza. Algunos de los entrevistados también mencionaron que algunos niños no quieren asumir responsabilidades en la escuela ya que consideran que esto solo les corresponde a los beneficiarios o “trabajadores de Juntos” ya que “les pagan por eso”.

También dicen: “no recibimos dinero de Juntos, por eso estamos en esta situación”, caminan por las calles, sin hacer nada, como si no tuvieran padres (niños, Arizona).

Algunas veces los niños que no están en Juntos se quejan con los profesores diciendo, “nosotros no estamos en Juntos, que ellos lo hagan” [los otros estudiantes]. Algunas veces se les pide a estos estudiantes que realicen tareas como limpiar algo y ellos son rebeldes. Los profesores se han quejado de esto, ellos explican que estos niños se sienten ofendidos cuando ven a los otros niños de Juntos comiendo bien, comiendo frutas y comprando cosas. Claro que no todos los niños lo están haciendo tan bien, existen aquellos que continúan viniendo al colegio con ropa sucia y rota y sin uniforme (Leoncia, no beneficiaria, Arizona).

Los que están en Juntos tienen ropa nueva. Los que no son parte de Juntos, como nosotros, vamos al colegio con ropa rota y sin zapatos. No tenemos dinero para comprar cosas como eso y nos molesta... vemos que ellos van a una tienda y compran galletas y fruta. Algunas veces le pedimos a nuestras madres dinero, pero no tienen, a lo mucho nos dan 10 céntimos (niña no beneficiaria, Arizona).



Mujeres beneficiarias de Vinchos en el Banco de la Nación de Huamanga.

Este impacto también se siente entre las mujeres que participan en actividades comunales, reuniones organizadas por el sector salud, clubes de madres o entre las mujeres que pagan cuotas conjuntas para el agua comunal.

“...la comunidad está dividida, dado que solo algunas familias están en Juntos, esto significa que cuando hay actividades, algunas personas participan y otras no... esto genera problemas, el resultado es que las comunidades se ven debilitadas por la falta de participación social (funcionario regional de salud, Ayacucho).

Si esta situación no se afronta, existe el riesgo de que pueda dañar la red social de la comunidad. Esto es de preocupación particular dado que las áreas donde Juntos está siendo focalizado tienen una larga historia de violencia política y tensiones comunales. Con frecuencia escuchamos hablar de envidias y resentimiento entre los pobladores debido a estas diferencias.

...necesitamos con urgencia un mecanismo para identificar correctamente a las familias que están en extrema pobreza y separar a las que no lo están, con el fin de trabajar con nuestra población objetivo (implementador local del programa).

... estar o no incluido puede generar conflictos en algunos lugares más que en otros... Puno³⁵, por ejemplo, es una zona complicada, conflictiva... yo no sé si el programa está tomando en cuenta suficientemente esta situación ... (MCLCP).

Sin embargo, en algunos casos, el programa también ha generado una actitud de solidaridad entre los beneficiarios, quienes buscan compartir con aquellos que no reciben la transferencia de efectivo, pero que se encuentran evidentemente en situación de pobreza.

Espero que durante la asamblea, las autoridades nos dijeron que escojamos a la gente más pobre que aún no es parte del programa y todos estuvieron de acuerdo (pareja de beneficiarios, Arizona).

A un año y medio de implementación del programa, creemos que sería posible corregir las omisiones más graves mediante una consulta cruzada entre las familias para la identificación de potenciales nuevos beneficiarios a fin de fortalecer la transparencia y capacidad de Juntos para perfeccionar sus mecanismos de consulta con la población, incluyendo a las autoridades locales.

6. Articulaciones con políticas sociales más amplias

El diseño multisectorial de Juntos para afrontar la pobreza infantil y la transmisión intergeneracional de la pobreza es sin lugar a dudas de gran relevancia. Cada vez existe mayor evidencia que sugiere que la pobreza infantil es un fenómeno de múltiples dimensiones que es mejor enfrentado por un modelo integrado de política social (ver al respecto CHIP 2004; Lyytikainen et al., 2005). La existencia de criterios de elegibilidad y salida de Juntos, su manejo centralizado desde una sola agencia y su sistema de recolección de información, el programa Juntos está mejor posicionado para servir como un marco en el cual se coordinen sinergias entre los sectores relacionados a la niñez³⁶. La siguiente sección intenta analizar las fortalezas y debilidades de la implementación multisectorial de Juntos a la fecha, sus esfuerzos por mejorar la cobertura y calidad de los servicios, además de los impactos del programa tanto al interior de la familia como en la propia comunidad.

Acceso a servicios

Una de las fortalezas del programa Juntos es que pone en evidencia la insuficiente inversión en servicios en las áreas más pobres del país.³⁷ En el caso del sector salud, dado que no existe cobertura universal en el país, los documentos del Ministerio de Salud (MINSA) reconocen que el programa ofrece oportunidades al crear sinergias con sus propios objetivos sectoriales, especialmente en términos de cobertura de servicios de salud para poblaciones geográficamente dispersas. Sin embargo, una de las debilidades identificadas es que las condiciones de Juntos no dan suficiente prioridad a la adquisición y aplicación de conocimiento práctico en temas de salud (por ejemplo, construir mejores cocinas, letrinas, fuentes seguras de agua). Más importante aun, hubo un reconocimiento general de que el sector no estaba preparado para lidiar con la mayor demanda y que esto estaba comprometiendo la calidad de los servicios ofrecidos, especialmente en términos de equipos, recursos humanos y medicinas.³⁸

... esto ha generado mayor demanda en el sector salud, pero lo que nuestros servicios de salud podían ofrecer no fue suficiente, no contábamos con los recursos necesarios, ni los materiales ni la mano de obra para responder a la demanda y los compromisos que se hicieron. Muchos de nuestros establecimientos han colapsado (Director Regional de Salud, Ayacucho).

Los trabajadores del sector salud notaron que el programa ha significado una mayor carga de trabajo para ellos y una carga burocrática adicional, pero esto no se ha visto traducido en mejoras de calidad, lo que ha generado malestar entre el personal de salud.

... más gente es atendida ahora, pero a veces la calidad de la atención es muy baja. Esto se debe a la falta de espacio, de medicinas y la necesidad de más doctores. Estos retos están fuera de nuestro alcance; el hecho de que el programa haya sido establecido significa una mejora en la educación, más niños y niñas están yendo a la escuela, pero ¿qué pasa con el resto de instituciones? No están mejorando y no estaremos en condiciones de cumplir nuestras responsabilidades con los niños, no podemos hacerlo y esto es un gran problema. (Obstetra, Arizona).

En el caso del sector educación, el Ministerio de Educación tiene un equipo central integrado dentro de la estructura de Juntos, cuatro coordinadores regionales y una red de monitores pedagógicos que están a cargo de un sistema de monitoreo de la asistencia escolar. Existe un reconocimiento de la urgente necesidad de mejorar la calidad de la educación y por ello se han introducido varios mecanismos. Primero, el mayor monitoreo a la asistencia escolar en zonas rurales (los alumnos directamente y los profesores indirectamente) que Juntos ha introducido es visto como positivo y un primer paso para abordar los grandes problemas de rendimiento escolar.³⁹

Antes, las estadísticas de educación no eran confiables... dado que había muchos profesores y estudiantes que no iban al colegio, algunos mentían porque no tenían ninguna supervisión. Ahora existe un sistema de monitoreo, las cifras y la información reflejan mejor la realidad. (Representante de la Dirección Regional de Educación, Ayacucho).

En segundo lugar se han introducido iniciativas de capacitación para promover la educación bilingüe/intercultural y una currícula apropiada para los colegios que cuentan con un solo profesor y las aulas multigrado, que son la mayoría en zonas rurales. Sin embargo, la mayor cobertura está generando problemas en términos de la capacidad para responder a nuevas demandas generadas por el programa.

He notado que la asistencia escolar se ha incrementado, hay mayor demanda por educación. Aun en el primer grado hay entre 40 y 48 niños por clase... fui un día – y encontré a todos los niños apretados, sentados entre 5 y 6 por carpeta, y ¿por qué? Porque tenían que ir a la escuela... el problema es que no hay suficientes profesores. Los niños están yendo allá solo para cumplir con el acuerdo del programa, pero no están aprendiendo nada.. hay un profesor para 50 alumnos de primer grado y no hay suficientes mesas ni sillas, ese es el problema (Obstetra, Arizona).

La inexistencia previa de un sistema de monitoreo del sector educación está también siendo atendido y está mostrando sus enormes ventajas y potencialidades para sanear problemas elementales y sentar las condiciones para procurar una mejor calidad de la educación que se brinda en zonas rurales.

[Juntos] nos ha ampliado escolaridad; nos ha ampliado permanencia de los docentes en las instituciones educativas y no está permitiendo ser ojos y oídos de las zonas donde nosotros no llegábamos ahora recibimos un informe

de Juntos donde nos detalla que es lo que está sucediendo y sobretodo nos ha permitido saber también de la infraestructura que existe, porque los profesores nos traen fotos o nos están remitiendo informes de la calidad de aulas que tienen y de las pésimas condiciones en cuanto a carpetas y otros insumos, antes no se tenía esa información en blanco y negro permanentemente ahora se tiene más a la mano. Entonces, no se está permitiendo sincerar nuestras estadísticas porque a veces el profesor que no era visitado reportaba 40 alumnos, 30 retirados y 10 alumnos efectivos, ahora no puede reportar ello porque cada alumno tiene un código modular (Félix Valer, Dirección regional de Educación de Ayacucho)

También existen vínculos con varios programas educativos y nutricionales a cargo del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES). El programa nutricional incluye el uso de facilitadores regionales para implementar una campaña focalizada en familias inscritas en Juntos. El problema, sin embargo, es que la coordinación entre los facilitadores de Juntos y los sectores de salud y educación es muy pobre. Debido a un enfoque tradicional de la condición de pobreza, entendida la pobreza como bajos ingresos y escaso o nulo acceso de los niños a los servicios de salud, educación y nutrición, no se han establecido las articulaciones con programas públicos de protección infantil, en particular, con las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente (DEMUNAS), tema que también revela lo señalado anteriormente respecto a la escasa participación de los gobiernos locales dado que las DEMUNAS dependen directamente de los municipios. Las DEMUNAS tienen como mandato atender los casos de abuso infantil y violencia y hacer cumplir el pago de las pensiones de los niños (usualmente por ausencia del padre), entre otros. Debido a las altas tasas de abuso y abandono infantil en el país, el crear

Eliana Villar / Niños del Milenio



Padre beneficiario de Arizona ayudando a sus hijos en las tareas escolares.

vínculos más fuertes entre la educación y el sector salud puede ayudar a reforzar el sistema de referencia hacia las DEMUNAS y además superar algunas barreras claves para el desarrollo infantil. Por ejemplo, el no hacer cumplir los pagos de pensión puede dificultar la respuesta de los niños a los servicios sociales o, en el caso de la violencia contra niños, puede contribuir al ausentismo escolar y bajo rendimiento escolar.

El objetivo es iniciar vínculos con otros programas de desarrollo rural y programas de promoción de exportaciones (donde hay buenos vínculos de mercado) a fin de promover mejores oportunidades económicas para los más pobres y los sectores más marginados de la población (empleo, acceso al crédito, asistencia técnica, etc.).

Finalmente, se han manifestado algunas preocupaciones respecto de las limitaciones en el funcionamiento de los comités técnicos multisectoriales. Mientras que éstos han servido para realizar un intercambio efectivo de información, incluyendo el reporte de dificultades por parte de los implementadores del programa (por ejemplo que los profesores oculten la inasistencia escolar, asistencia masiva a centros de salud debido a una planificación inadecuada, etc.), aún persiste la falta de metas concretas y objetivos comunes para asegurar que el enfoque de Juntos trascienda lo sectorial.

Sistemas de información y la política del silencio

Juntos está teniendo importantes avances en el desarrollo de un sistema de información de familias y niños que viven en situación de pobreza. Se está generando información de alta calidad (a través del código único de identidad y el cuestionario social y demográfico sobre condiciones de vida y acceso a servicios), que puede ser usada por otros programas sociales para evitar una superposición o duplicación. Se ha establecido un comité especialmente para identificar la inversión del Estado en las zonas donde se ha implementado Juntos. Sin embargo, aun existen brechas de información urgentes, que incluyen la falta de una base de datos nacional con el número real de niños y niñas por grupo etareo (necesaria para superar problemas de exclusión) e inconsistencias entre las bases de datos del Ministerio de Salud, Juntos y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).

También existe la visión común de que los vínculos entre las autoridades locales y el programa necesitan ser fortalecidos. Se plantearon dos preocupaciones particulares. Nuestras entrevistas sugirieron que había un consenso general acerca de que existen insuficientes mecanismos para denunciar o reclamar rectificaciones en localidades y distritos donde el programa funciona. En particular, algunos casos sugirieron la necesidad de que el programa tuviera alguna capacidad de flexibilidad para tomar en cuenta las vulnerabilidades particulares de familias monoparentales y circunstancias de necesidades excepcionales (por ejemplo, relacionadas a enfermedad, pérdida inesperada del empleo).

Bien, la mujer estaba embarazada y no tenía a nadie que cuidara del ganado, así que mando a su hija menor a hacerlo, en consecuencia, la niña no fue al colegio y se le marcó como ausente. Cuando la gente del programa

fue a verificar su asistencia escolar, notaron que estuvo faltando al colegio y penalizaron a la mujer... el programa tiene que ser más flexible con estas familias porque la vida en el campo es diferente a la vida en la ciudad, en el campo la gente depende del ganado. (Técnico, Rosaspata).

Algunos informantes también consideraron la política de silencio en relación a las elecciones nacionales (abril 2006), regionales y municipales (noviembre 2006) como un problema. La decisión fue de no proveer información detallada sobre los impactos del programa a agentes externos y a los medios, con el fin de evitar la manipulación política, distorsiones o críticas que pudieran dañar la imagen del programa. No obstante, esto significó que no hubiera espacio para el debate público y perjudicó las necesidades de información de diversos actores sociales. También generó la marginalización de las autoridades locales del programa y no permitió oportunidades de capacitación, un tema importante en el contexto actual de descentralización. Quienes participamos del estudio de campo experimentamos en carne propia lo que llamamos la “política del silencio” por parte de funcionarios y operadores de Juntos quienes, en el mejor de los casos, accedieron a la entrevista siempre que no fueran grabados. De otro lado, resulta sintomático que dependiendo de la Presidencia del Consejo de Ministros, este programa cuente con un portal propio (www.juntos.gob.pe) lo que revela también su autonomía y el respaldo político que lo sustenta.

Modificando la relación entre los programas sociales y la población

Una de las metas de más largo plazo de Juntos es cambiar la relación paternalista entre los programas sociales del Estado y la población y presentar el acceso a servicios básicos para la infancia como una responsabilidad compartida entre los padres de familia y el Estado. En este propósito resulta esencial que para que los proveedores de servicios rindan cuentas sobre la provisión de servicios de calidad, los ciudadanos demuestren su demanda por acceder a este tipo de servicios. Para llegar a este nuevo tipo de relación, es necesario re-conceptualizar la manera en la que la población percibe los servicios provenientes del Estado: debe dejar de verlos como un regalo o como caridad y empezar a percibir al Estado como un ente cuya mayor responsabilidad es respetar los derechos económicos y sociales de la población. Como uno de nuestros entrevistados señaló:

Juntos es innovador porque entrelaza tus intereses con los del Estado: el Estado está interesado en aumentar el nivel educativo de la población y tú estás interesado en salir de la pobreza, pero no será gratis. El Estado te dará 100 soles y tú harás lo que lo que no siempre has querido, lo que incluye mandar a tus hijos al colegio –especialmente a las niñas— dado que niños y niñas tienen los mismos derechos a la educación. (Andrés Solari, ONG local Agenda Sur).

Si bien algunos de los entrevistados usaban el lenguaje y enfoque de derechos, esto era muy poco común. En particular, muchas de las mujeres conocían las demandas del programa pero las entendían en términos de tareas que debían ser cumplidas por mandato de las autoridades, en lugar de verlas como un balance entre deberes y derechos ciudadanos.

Para limpiar, para mantener una casa limpia, los niños también tienen que estar limpios, tienen que bañarse y dejar de correr sucios por las calles como hacían antes... ellos también dicen que tenemos que cocinar mejor... pero lo más importante es educar a nuestros hijos, que no falten a la escuela, que vayan limpios y llevarlos a la posta medica (Grupo Focal de mujeres beneficiarias, Rosaspata).

Sin embargo, algunos hombres entrevistados hablaron acerca de la noción de reparación para compensar a la población más pobre por su nivel de vida desigual y por haber sido víctimas de la violencia política.

...seguramente han visto que somos pobres, la gente del campo es pobre, y no es el dinero del gobierno, es que no se están devolviendo el dinero que hemos dado, porque cuando compramos cosas pagamos impuestos, así que para mí no es un regalo (Grupo Focal de hombres beneficiarios, Arizona).

... antes no había apoyo, por lo menos para que los niños pudieran estudiar, los huérfanos, pero ahora estos niños que fueron dejados huérfanos como producto de la violencia de Sendero Luminoso, es importante que ellos puedan acceder a la educación (Presidente de la Comunidad, Rosaspata).



Promotoras de Juntos en comunidad de Rosaspata.

Es interesante notar que los beneficiarios y los proveedores de servicios están convencidos de la necesidad de aplicar presión para asegurar el cumplimiento de las condiciones. Sin embargo, aunque esta estrategia parece ser efectiva, existe el riesgo de infantilizar a la población beneficiaria toda vez que los argumentos utilizados para informarles acerca de las condiciones se enfocan en el cumplimiento en lugar de hacerlo desde un enfoque de ejercicio de derechos, en el ejercicio de su condición de ciudadanos con derechos y responsabilidades. Algunos de los entrevistados sugirieron que los discursos en nuestras comunidades de estudio tenían un sesgo hacia lo primero y promovían una actitud sumisa que es poco probable que pueda ser mantenida en el tiempo.

Yo no me he enterado de que las familias se hayan opuesto, se trata más de sumisión. A veces parece que los tratan como niños, pero la ventaja es que el programa está dando resultados... yo creo que la tarea tiene dos dimensiones e implica informarles acerca de sus derechos... tushijosehijastienen el derecho de ser educados... (Andrés Solari, Agenda Sur).

El tema de la higiene ilustra bastante bien el punto de la infantilización de las beneficiarias y su efecto en la sostenibilidad de los logros: los operadores del programa insisten con las mujeres en la importancia de mejorar su apariencia personal, la higiene de sus hijos y sus condiciones de vida, todo lo cual resulta positivo, sin embargo también genera que estas mujeres -- muchas de las cuales nunca habían visitado una ciudad antes de ser parte de Juntos—internalicen discursos acerca de que antes eran “sucias” y “flojas”.

Esto está cambiando, ya no somos flojas, limpiamos la casa, antes éramos cochinas... ahora vemos que otras mujeres están limpiando y nos da vergüenza andar cochinas... antes nuestras casas eran desordenadas, pero luego de las charlas hemos cambiado, algunas de nosotras cocinamos mejor, ya no en el piso (Grupo Focal con mujeres beneficiarias, Rosaspata).

También vale la pena notar que pese a que muchas mujeres valoran las oportunidades de capacitación que Juntos provee para que ellas se conviertan en personas más “modernas/desarrolladas”, algunas ya empezaron a quejarse acerca de la cantidad de tiempo que les está demandando su participación en el programa. Esto despierta preocupaciones respecto de si estas demandas son realistas y no se está sobrecargando a las mujeres con mayor cantidad de trabajo no remunerado.

Por un lado parece algo bueno, las vemos comprando cosas, comida que nos da envidia, frutas, carne, ropa, pero otros dicen que cada vez que son llamadas a reuniones se atrasan con su trabajo y quieren dejar el programa (Mujer no beneficiaria, Arizona).

7. Desafíos para las políticas públicas

En términos generales, se reconocen los logros del nuevo programa de transferencias condicionadas de efectivo del Perú, Juntos, durante su primer año de operación y goza del apoyo de la comunidad internacional y de las instituciones públicas y privadas involucradas en su implementación. El programa está alcanzando a poblaciones que viven en condiciones de pobreza en el país y ha evitado la politización aunque a costa de la transparencia a la que están obligadas todas las instancias e intervenciones del Estado. Pese a estos resultados positivos, nuestra investigación identificó varias debilidades en la implementación y varios retos de política que deben ser debatidos por los actores políticos y que deben ser abordados con urgencia, considerando que están en marcha los planes para una acelerada expansión del programa a otras regiones.

Focalización, exclusión social y la dinámica de la pobreza

1. Pese a que se han llevado a cabo esfuerzos considerables en términos de focalización, incluida la innovadora inclusión de las comunidades que fueron más afectadas por la violencia política, algunas debilidades en el enfoque de focalización a nivel de hogares y en el proceso de validación por parte de la comunidad toda (y no sólo de las beneficiarias), están generando efectos adversos en la dinámica al interior de las comunidades. Están surgiendo marcadas diferencias entre participantes y no participantes, tanto adultos como niños. Por lo tanto, sería importante monitorear hasta qué punto esta división está también afectando otros aspectos tanto de la participación como de la cohesión comunal, considerando que además estos resentimientos y divisiones podrían reducirse tomando algunas medidas para hacer más transparente y legítimo el proceso de selección y validación.
2. Una posibilidad para afrontar este reto sería establecer una valla más alta para excluir a los participantes, sin embargo, esto dependerá del financiamiento, tanto de los recursos locales como de los donantes, y la sostenibilidad de estas fuentes de financiamiento a lo largo del tiempo. Resulta indispensable establecer canales de información y quejas para re-evaluar a las familias excluidas, incluyendo a aquellas con necesidades específicas, como es el caso de madres solteras que viven dentro de familias extensas y también las familias empobrecidas que fueron inicialmente descartadas por el programa. En este sentido, sería importante involucrar a las autoridades locales, al personal de salud y a los profesores – todos ellos poseen un profundo conocimiento de las realidades locales – de manera más efectiva.

Fortaleciendo un enfoque de derechos

3. El programa promueve la responsabilidad compartida entre la población y el Estado, con un énfasis en el balance entre los deberes y derechos ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, la relación establecida mediante el acuerdo es de alguna manera paternalista, con el riesgo de tratar como infantes a las mujeres rurales en particular. Por tanto, un reto clave es afrontar el quiebre que existe entre los documentos de política nacional y los discursos y la manera en que el programa es implementado por el personal de campo a nivel local. Si se piensa promover una cultura de ciudadanía, derechos y rendición de cuentas por parte del Estado, entonces será necesario capacitar también a los operadores del programa para entender y transmitir un enfoque de ejercicio de derechos ciudadanos.
4. Pese a que la reducción de las inequidades de género no fue una meta específica del programa, han habido algunos efectos positivos que se generaron con el mayor empoderamiento de las mujeres dentro del hogar, que surge de una mayor independencia financiera. No solo los esposos están compartiendo una mayor proporción de los quehaceres domésticos y el cuidado de los hijos, debido a que se han dado cuenta de que para cumplir con las condiciones del programa hace falta un esfuerzo conjunto, sino que también varias mujeres reportaron menores niveles de violencia familiar. Por tanto, sería valioso monitorear estas tendencias para entender mejor la dinámica subyacente y reforzar mejor los cambios positivos. Asimismo, se necesita conocer de forma sistemática hasta qué punto la mayor visibilidad de las mujeres y su mayor poder de decisión se está dando a costa de mayores cargas de trabajo para ellas. Consideramos que es compatible con el mandato sectorial del MIMDES hacer estos esfuerzos de investigación en los que se evidencien las tensiones que resultan entre los derechos de la infancia (mediante el programa Juntos) y el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Fortaleciendo los vínculos intersectoriales

5. El enfoque intersectorial de Juntos representa una fortaleza importante del programa a comparación de otros programas sociales. Sin embargo, mientras que este enfoque ha permitido grandes flujos de información y la identificación de problemas, aún no ha sido posible alcanzar una efectiva articulación de acciones, que trascienda la lógica sectorial. Claramente, uno de los principales retos será desarrollar un sistema de información unificado y eficiente para superar problemas de duplicación y exclusión en los programas sociales. Igual de importante será el desarrollo de un riguroso sistema de monitoreo y evaluación que ayudará a consolidar lo aprendido del programa y asegurar que estas lecciones se incluyan en el diseño del mismo a medida que se expanda a otras zonas.
6. Pese a las mejoras en la salud materna e infantil y la mayor asistencia a la escuela primaria, la mejora en la calidad de los servicios no ha crecido al ritmo de la demanda. El tema de la calidad de servicios debe ser considerado una prioridad para garantizar mejoras efectivas en el capital humano y evitar una situación en la cual

la gente – presionada por cumplir las condiciones de Juntos - se vea obligada a hacer uso de servicios de baja calidad. Debido a que la capacidad de los servicios actuales está quedando corta, una prioridad inmediata será asegurar un financiamiento adecuado para los sectores que trabajan a favor de los pobres, con el fin de expandir la cobertura en concordancia con la demanda. En este sentido, las iniciativas actuales de la sociedad civil para el monitoreo y análisis del presupuesto destinado a los niños y niñas deben crecer y fortalecerse para enfocarse especialmente en este tema, no solo a nivel nacional sino también regional (ver por ejemplo Vásquez, 2005).

Los temas ausentes

7. La protección de los niños y niñas contra la violencia y el abuso- a pesar de que la violencia constituye una manifestación de pobreza infantil, entendida ésta como privación de derechos - no está incluida en el enfoque intersectorial de Juntos. Sin embargo, promover los vínculos con las DEMUNAS podría contribuir a un enfoque conjunto para hacer frente a este serio problema social, al tiempo de abrir un espacio para la mayor participación de las autoridades locales. Este componente podría perfectamente ser explicitado como parte de las condicionalidades del programa en concordancia con las campañas nacionales de lucha contra la violencia familiar en el que el propio Presidente García se encuentra comprometido.
8. Resulta crucial desarrollar la sostenibilidad del programa de manera explícita y desde el propio diseño mediante, por ejemplo, acciones de capacitación a las beneficiarias sobre la adquisición y reproducción de animales menores a nivel familiar o de ganado a nivel comunitario. El presente estudio detectó que algunas beneficiarias ya vienen implementando esta estrategia pero aún depende demasiado de la propia visión de la familia cuando podría ser promovido por el programa al tiempo de esclarecer el carácter temporal de la ayuda (cuatro años) que como hemos visto no es de conocimiento general en absoluto. Esta estrategia sin duda contribuiría a mejorar la infraestructura productiva de las familias pobres y a facilitar el acceso al crédito y la asistencia técnica.
9. Finalmente, todo sistema efectivo de monitoreo y evaluación de impacto del programa requiere que exista un estudio de línea de base que permita conocer con objetividad los cambios que Juntos está operando en las prácticas cotidianas en relación a la crianza de los niños y en relación al uso de los servicios y programas sociales. Existen metodologías que permitirían contar con cierto conocimiento de los cambios producidos a pesar del tiempo transcurrido (comparando la condición de los niños con la de la población infantil de comunidades vecinas no beneficiarias, por ejemplo) si existiera una explícita voluntad por implementar y validar un sistema de seguimiento, carencia por demás común en las intervenciones del Estado peruano.

Bibliografía

Banco Mundial . 2003. Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? Banco Mundial: DC.

Barrientos, A., Hulme D. y Moore,K. 2006. Social Protection for the Poorest: Taking a Broader View. Chronic Poverty Research Centre (CPRC). En: Social protection. The role of cash transfers. Poverty in Focus, Junio 2006. International Poverty Centre, PNUD.

Britto, T. (2005), Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers, documento presentado en CPRC Conference Social Protection and Chronic Poverty. Risk, Needs, and Rights Protecting What? How?, 23-24 Febrero 2005, Manchester, <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/protection.htm>

Britto, T. 2006. Conditional Cash Transfers in Latin America. Federal Senate. Brazil. En: Social protection. The role of cash transfers. Poverty in Focus, Junio 2006. International Poverty Centre, PNUD.

CEPAL , 2006, Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity, Santiago: CEPAL

Copestake, James 2006. "Multiple Dimensions of Social Assistance: The Case Of Peru's 'Glass Of Milk' Programme". WeD Documento de Trabajo 21. University of Bath.

Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004), Transformative Social Protection, Documento de Trabajo 232, Falmer: IDS

Gamero et al, 2004. Vigilancia Social: Teoría y Práctica en el Perú. Investigaciones Breves 20. Lima: CIES/DESCO/ CAD.

Handa, S. y Davis, B. (2006) The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean, Development Policy Review 24 (5) 513-536.

Heaver A. y Hunt, J. (nd). Improving early child development. Washington D.C.: Banco Mundial

IIN/GRADE/Save the Children UK, 2003. Informe Nacional Preliminar Niños del Milenio. Lima, Perú.

Lindert, K. Skoufias, E. y Schapiro, J. (2006) *Redistributing Income to the Poor and the Rich. Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, SP Documento de Discusión 0605, Washington DC; Banco Mundial.

Marcus, R. (2006), *Save the Children Social Protection Scoping Paper*, Agosto, Save the Children, UK.

Ministerio de Educación, 2004. *Unidad de Estadística Educativa. Indicadores de la Educación Lima, Perú.*

Minujin, A., Delamonica, E., Davidziuk, A. y Sweet, E (2006) *Notes on Social Insurance and Protection Policies for Children, Women and Families*, Documento para la conferencia de UNICEF "Social Protection Initiatives for Children, Women, and Families: An Analysis of Recent. Experiences", Graduate Program in International Affairs, The New School Octubre 30-31, 2006, Nueva York

Mkandawire, T. 2006. *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*. United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD, Geneva. En: *Social protection. The role of cash transfers. Poverty in Focus*, Junio 2006. International Poverty Centre, PNUD.

Molyneux, M. (2006) 'Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/ Oportunidades – Mexico's Conditional Cash Transfer Programme', *Social Policy and Administration* 40 (4), 425-449

Moser, C. y Antezana, O. (2003), 'Social Protection in Bolivia: An Assessment in Terms of the World Bank's Social Protection Framework and the PRSP', *Development Policy Review*, 20, (5): 637-656.

Niños del Milenio, 2006. *Boletín de Políticas Públicas sobre Infancia* N° 1. Lima: IIN/GRADE/Save the Children UK

PNUD, 2006. *Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres* PNUD Perú.

PNUD, International Poverty Centre, 2006. *Social protection. The role of cash transfers. Poverty in Focus*, Junio 2006.

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano 2005*. Lima, Perú

Rawlings, L.B. y Rubio, G. 2003. *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano N° 10. México D.C.: Secretaría de Desarrollo Social.

Schultz, T. P. 2001. *School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresas Poverty Program*. New Haven: Universidad de Yale, Departamento de Economía.

NOTAS

- 1 PNUD, 2006; Barrientos et al., 2006; Marcus, 2006; Minujin et al., 2006
- 2 Ver, por ejemplo, Moser, 2003; Britto, 2005; Copestake, 2006; Linder et al., 2006; Molyneux, 2006; Handa y Davis, 2006.
- 3 Juntos fue desarrollado en línea con los Objetivos del Milenio, el Acuerdo Nacional y la Carta de Política Social, todos los cuales confluyen en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (2004-6), los cuales tienen tres objetivos: desarrollar el capital humano, respetar los derechos humanos, con énfasis en niños menores de tres años, y proveer oportunidades económicas y protección social para los sectores más vulnerables.
- 4 La pobreza está concentrada predominantemente en las áreas rurales. Esta situación se refleja en indicadores sociales tales como mortalidad infantil, la cual afecta a 24 de cada mil nacidos vivos en las áreas urbanas y a 45 por cada mil niños en las áreas rurales. También se refleja en los niveles nutricionales de los niños menores de cinco años: mientras que el 63,4% de los niños en áreas urbanas muestran un nivel nutricional adecuado, solo 30% de los niños rurales cuentan con una nutrición adecuada. UNICEF, 2004. El Estado de la Niñez en el Perú.
- 5 El Acuerdo Nacional del 2002 representa la respuesta del Perú a la declaración del Milenio, la cual involucra la participación de organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del gobierno, dedicadas a mejorar la equidad y la justicia social.
- 6 La Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza fue creada durante el gobierno de transición, con el objetivo de alcanzar un acuerdo respecto de las políticas sociales, alcanzar mayor eficiencia en la ejecución de programas en contra de la pobreza e institucionalizar la participación de los ciudadanos en el diseño, toma de decisiones y priorización del presupuesto de la política social del Estado. La Mesa reúne al gobierno, a la sociedad civil, a los empresarios, las ONG's y las agencias de donantes internacionales.
- 7 Más de 50% de los niños menores de 14 años están inscritos en el programa en estas dos comunidades.
- 8 Ver la cifras del Banco Interamericano de Desarrollo <http://www.iadb.org/countries/indicators>.
- 9 De acuerdo con el reporte del Banco Mundial "Inequidad en América Latina y el Caribe: ¿una ruptura con la historia?", el 10% más rico de la población en la región recibe casi el 50% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre sólo recibe el 1.6%. (Banco Mundial, 2003).
- 10 El coeficiente de Gini del Perú fue 0.56 en el 2002 (PNUD, 2006). Pese a ser un país de "ingresos medios", la mitad de los peruanos vive por debajo de la línea de pobreza de USD 2 por día, y un quinto vive en extrema pobreza, debajo de la línea de USD 1 por día (DFID, 2005). [cfm?language=English&id_country=PE&language=ENGLISH&Country=PE&parid=8](http://www.dfid.gov.uk/cfm?language=English&id_country=PE&language=ENGLISH&Country=PE&parid=8)
- 11 Para mayores detalles ver el Reporte de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del 2003, cuyas recomendaciones aún no han sido plenamente implementadas.
- 12 En Ayacucho la tasa promedio de fertilidad fue 4.2 niños en el 2000 (INEI, 2001).
- 13 Este sigue el exitoso enfoque del programa Progres/Oportunidades de México, el cual dirige las transferencias de efectivo hacia las madres, no solo porque se percibe que ellas están más conectadas con las necesidades básicas de sus hijos y porque están a cargo de su cuidado, sino también para darles a las mujeres mayor poder de negociación y de toma de decisiones (mediante el control de recursos económicos). Hasta qué punto esto lleva a una transformación de las relaciones de género dentro de la familia o simplemente incrementa su carga de trabajo, es aún material de creciente debate (ver al respecto Molyneux, 2006).
- 14 Tener un documento nacional de identidad fue pre-requisito para poder participar en Juntos, en línea con el programa Mi Nombre del MIMDES, el cual fue establecido para ayudar a combatir la falta de documentación entre la población rural en particular. Pese a que es difícil estimar la magnitud exacta de este problema, la información disponible muestra que hay aproximadamente un millón de personas sin DNI, mientras que el 15% de niños y niñas que nacen en el Perú cada año no tienen un certificado de nacimiento, lo cual los pone en desventaja en términos de su capacidad de acceder a servicios públicos y programas sociales para los cuales son elegibles como ciudadanos peruanos (ver www.demus.org.pe). El reporte final de la Comisión de la Verdad recomendó al Poder Judicial establecer un programa para resolver el problema de la documentación cívica, el cual es particularmente agudo en las áreas afectadas por el conflicto armado interno. A la fecha, como resultado del proceso de registro de Juntos, han sido identificados 15 mil casos de madres y niños que no cuentan con documentación y el 85% de tales casos ha sido resuelto al proveer el servicio de documentación gratuitamente.
- 15 En el sector salud, se realizó un diagnóstico de los servicios ofrecidos. En éste se estimó que se necesitarían 105 millones de soles para cubrir esta brecha. Sin embargo, el presupuesto que se transfirió en el 2005 fue de sólo 16 millones de soles (12 millones asignados a salud y 4 millones adicionales al MIMDES) para los 100 distritos que participaron en la fase piloto. En el 2006 esta cantidad se incrementó a

- 30 millones de soles debido a la mayor cantidad de distritos involucrados (320 distritos). El presupuesto destinado al sector educación en el 2005 se incrementó a casi 13 millones de soles. Las áreas prioritarias identificadas incluyeron la contratación de maestros, el fortalecimiento de sistemas de monitoreo para las escuelas rurales y el incremento de la inversión en infraestructura.
- 16 De acuerdo con información provista por el programa, esta cantidad es significativamente menor que la utilizada en países como México y Chile durante los dos primeros años de ejecución: en el primer año, el programa Oportunidades de México y el programa Solidario de Chile destinaron 57% y 41% respectivamente a gastos operativos y administrativos, al año siguiente esta cantidad se redujo a 25%.
 - 17 Ver www.juntos.gob.pe
 - 18 En los veinte años de violencia política en el Perú (1980-2000) 69,280 peruanos fueron asesinados (esto es mayor al número de peruanos que fueron asesinados en todas las guerras externas y civiles que tuvieron lugar en los 182 años desde la independencia peruana). Muchos de los que murieron vivían en áreas rurales y eran quechua hablantes. Del total, 12,5% fueron niños. La mayor parte de las víctimas fueron personas pobres que vivían en áreas rurales. Para mayor información, ver el reporte final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, cuyas recomendaciones no han sido implementadas aún.
 - 19 Niños del Milenio realizó entrevistas a profundidad en el marco de la realización de un video documental que se encuentra editando sobre este mismo programa.
 - 20 Confederación Nacional de Empresas Privadas, Confederación General de Trabajadores Peruanos, Asociación Nacional de Centros de Investigación, Conferencia Nacional para el Desarrollo, la Promoción Social y el Desarrollo Social y Caritas Perú.
 - 21 Para cada tipo de condición, existe cierta documentación específica para las familias. Esta información es luego compilada centralmente y es utilizada para verificar el cumplimiento y luego decidir el pago o suspensión de la transferencia de efectivo.
 - 22 El perfil de estos facilitadores está basado en: el área de residencia donde Juntos está siendo implementado, hablar fluidamente quechua y al menos tres años de experiencia en trabajo de campo. Generalmente, estos facilitadores son profesionales de la salud, profesores, agrónomos, etc.
 - 23 Monseñor Bambaren es el presidente del Comité, que también está integrado por el padre Gastón Garatea, presidente de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, representantes de otras iglesias y del sector privado y representantes de los gobiernos regionales y locales.
 - 24 El rol del comité es visto como transitorio y eventualmente debe ser asumido por las MCLCP locales y la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de fortalecer las capacidades locales en concordancia con los procesos de descentralización vigentes en el país.
 - 25 Muchos países han aplicado diseños semi-experimentales para la evaluación de resultados, este proceso se facilitó mediante la expansión secuencial del programa. En el caso de México, esta situación permitió realizar mediciones sistemáticas en los hogares antes y después de la intervención y levantar información similar y comparable de los hogares que no fueron cubiertos por el programa, aislando la influencia de otros factores que pudieron explicar también los cambios observados.
 - 26 Es importante notar que en el caso de los facilitadores comunales de salud, muchos son hombres que gozan de un nivel educativo superior y tienen posibilidades de movilizarse en áreas geográficamente dispersas (debido a razones de seguridad). En el caso de Juntos, los facilitadores son predominantemente mujeres (98 de 107 en Vinchos).
 - 27 De acuerdo con información del Ministerio de Educación, en el 2004 solo 11% de las madres había terminado la educación primaria. Información del PNUD del 2005 muestra que el 28,2% de la población de Ayacucho es analfabeta (World Development Report 2005), y que las mujeres y las poblaciones rurales son los más afectados.
 - 28 Juntos ha recibido apoyo internacional y ha firmado acuerdos cooperativos con el programa Oportunidades de México y con la Estrategia Hambre Cero de Brasil. El PNUD ha colaborado con Juntos desde la fase inicial y en mayo del 2006 la FAO anunció su interés en proveer apoyo financiero a Juntos.
 - 29 Muchas mujeres inicialmente desconfiaron de las intenciones del gobierno debido a que el programa era marcadamente diferente a los típicos programas sociales de distribución de comida, que han sido habitualmente sujeto de clientelismo y manipulación política.
 - 30 La continuidad del programa fue eventualmente ratificada por el gobierno de Alan García en Julio del 2006. Pese a que se anunciaron algunos ajustes del programa, no hubo un cambio sustantivo en el diseño del mismo.
 - 31 Encuesta de opinión en la comunidad de Chuschi en base a una muestra de 97 personas. Presentación institucional de JUNTOS.
 - 32 Otra posible razón es que mayor cantidad de mujeres que de hombres son analfabetas en Ayacucho: 29% vs. 9.5% de hombres.
 - 33 Esto se debe en parte debido a las limitaciones del sector salud para trabajar en un contexto intercultural (es decir, con poblaciones indígenas para las cuales el castellano no es su lengua materna).

- 34 Algunas de las beneficiarias de Vinchos no conocían la ciudad de Huamanga, no habían nunca antes necesitado viajar allá, lo que constituye también una experiencia vital que les permite comparar estilos de vida y acceso a servicios que no percibieron mientras permanecieron en sus comunidades.
- 35 Puno es otra región pobre en la sierra sur donde el programa está por empezar.
- 36 Sin embargo, el director ejecutivo de Juntos en entrevista con Niños del Milenio señaló estar consciente de que el programa primero necesita estar bien establecido antes de que pueda asumir esta función de “sombrija”.
- 37 Como resultado, ha asegurado compromisos mediante acuerdos de cooperación internacional para invertir más en educación y servicios de salud en las áreas afectadas.
- 38 Yates et al., 2006 encontró un problema similar en el caso de la eliminación de pagos para acceder a servicios de salud en Uganda.
- 39 Ver por ejemplo Cueto et al. 2006.