

La política pública sobre niñez y adolescencia

Gestión y escenarios políticos próximos

Estela Cardeña

RESUMEN

Este artículo busca reflexionar sobre la política pública de la niñez y la adolescencia a finales del último período gubernamental. Presenta un análisis de los principales cambios en los contenidos de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia en un contexto económico expansivo y recesivo del país, así como visualiza las perspectivas de las mismas en los escenarios políticos próximos.

I. POLÍTICA PÚBLICA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La política social sobre niñez y adolescencia, tradicionalmente basado en un enfoque sustentado en los principios y supuestos de la doctrina de situación irregular, en un contexto económico expansivo transita en la última década de recesión, hacia una política social con un enfoque sustentado en la doctrina de protección integral. En dicho proceso histórico, se ha propiciado un desfase entre las políticas económicas y las políticas sociales de infancia y adolescencia.

1.1 Política pública en contexto económico expansivo

La implementación de las políticas públicas, desde mediados del siglo pasado, ha tenido como principal impulsor un Estado organizador, posteriormente intervencionista, busca generar políticas económicas keynesianas, con criterios sociales de integración social, universalidad y justicia redistributiva de bienes y servicios. Traducidas éstas en medidas de redistribución estatal del presupuesto o gasto público, como formas de compensación social a los desequilibrios (vía universalidad) que producía el proceso de modernización.

Sin embargo, en este marco, bajo dichos criterios redistribucionistas, las políticas sociales han estado dirigidas a la atención familiar y a la población denominada menor, teniendo un enfoque jurídico social funcionalista de

protección-represión, que equipara protección a una demostrada y previa situación de incapacidad, desadaptación, peligro, siendo además de carácter excluyente. Construye con ello la diferencia y el estigma entre infancia (con acceso a escuela y familia) y menor o infancia irregular (situación de menor desintegrado de la sociedad, desadaptado, que ha incurrido en un hecho antisocial o se encuentra en estado de abandono o peligro, sin acceso a la escuela y una familia). Con ello se genera y propicia dicha condición del menor a ser una categoría residual peyorativa, pues se trata del menor que se convierte en un objeto a tutelar.

La institucionalización –dado el Código del Menor y formándose el Consejo Nacional del Menor¹– de mecanismos correctivos e instancias de control sociopenal o asistenciales correctivas y sistemas de adopción e internamiento se incrementan, así como se instala el sistema administrativo, sea Tribunal, Juzgados de menores, entre los principales. La consolidación de dicha institucionalidad para la atención al “menor” se procesó entre la década del cincuenta y setenta (ver anexo).

1.2. Política pública en contexto económico recesivo

Iniciada la crisis, en la última década, se propicia que se rediseñe un Estado mínimo que bajo políticas monetaristas y con criterios sociales no de integración sino de competencia, de “justicia conmutativa”², busque aminorar los costos sociales que el ajuste produce, vía la selectividad de perdedores (pobres), que son traducidas en medidas de atención básica, teniendo como principal instrumento el gasto social básico, con el fin de lograr una mayor eficiencia.

El modelo económico post estabilización y ajuste económico de la última década³, se propuso implementar en el país medidas que han modificado la economía e institucionalidad pública existente, entre ellas:

- Reforma macroeconómica, que significa el control de la hiperinflación, estableciendo una permanente disciplina fiscal y monetaria.
- Reforma microeconómica, que permitiera la desregulación y liberalización de todos los mercados.
- Reforma de la propiedad, orientada a la privatización de los recursos y las empresas públicas, de los servicios.

¹ En 1956, dependiente del Ministerio de Justicia.

² Castillo, Manuel. *La política social como objeto teórico. Notas para un marco de análisis*. 1996.

³ Boloña, Carlos. *El programa económico peruano 1995*.

- Reforma del Estado, que reduzca su tamaño, su gasto, reestructure y recaude una mayor tributación, así como también desarrolle una focalización eficiente.
- Reforma institucional, tanto constitucional como judicial, restableciendo y/o replanteándose las relaciones entre Estado y sociedad y los diversos estamentos o sectores: militar, Iglesia, partidos, así como se plantea la descentralización.

Los supuestos liberales y sociales que sustentan dicha política son la centralidad del mercado y la existencia de una libre elección racional individual. Se considera, de un lado, que el individuo se moviliza por propio interés a partir del cálculo de costo beneficio en sus acciones. Los individuos deben tomar sus propias decisiones, pues la libertad posibilita a cada individuo desarrollar sus capacidades y aprovechar oportunidades según sus deseos y sin coerción. El interés general es consecuencia de la colaboración de individuos libres en el mercado, o la agregación de preferencias individuales⁴. De otro lado, se considera que el mercado es un eficiente asignador de los recursos y la competencia es el camino del progreso.

Así, la igualdad de oportunidades es el punto de partida que permite realizar el esfuerzo de cada uno y obtener recompensas. Se hace necesaria la desigualdad, ya que las recompensas diferenciales permiten la adecuada asignación de recursos. La igualdad de resultados sólo obstaculiza los incentivos laborales y el afán de lucro.

Inclusive sostienen algunos que existiría una intencionalidad de la política para sacrificar las decisiones democráticas liberales en beneficio de los objetivos macroeconómicos.

Por tanto, de ello se deriva que la intervención del Estado sea en la regulación y reemplazo del mercado y la anterior política de asignación de recursos, así como el papel de subsidiador y redistribuidor social, de proteccionista arancelario a la industria o las políticas de crecimiento basadas en el mercado interno, sólo ha limitado la libertad individual, económica, no ha incentivado⁵ la competencia, ni logrado el acceso universal, al existir precios artificiales y falsa demanda, así como han restringido las exportaciones –traduciéndose ello en ingreso de menores divisas– y propiciado las mayores importaciones. Los impuestos son considerados por tanto no incentivadores.

Los principios de un “Estado pequeño pero eficiente, dedicado a la seguridad y administrar justicia, financiar infraestructura e implementar esque-

⁴ Teoría de la elección social.

⁵ Ministro Carlos Bolaña, 1995.

mas de alivio a la pobreza” serán establecidos⁶ por la política gubernamental. Para el desarrollo de dichos propósitos, se implementaron diversas medidas económicas y fiscales, reestructurando y creando una institucionalidad sustentada –dado su enfoque– en la creación de principales organismos de administración tributaria, aduanera y fiscal.

La reestructuración institucional social se realiza entonces a efectos de disminuir y acondicionar este Estado mínimo (reducido en funciones y tamaño) en función del equilibrio macroeconómico vía la reducción de la demanda, retiro de subsidios, política salarial restrictiva, siendo por ello concebida la política como un “conjunto de medidas que corrige el costo social de la política económica”⁷.

Bajo estos supuestos macroeconómicos, se formulan los lineamientos sociales en el marco de los acuerdos financieros. El Estado –entre otros– debería informar, así como motivar las habilidades de los individuos para expresar efectivamente sus preferencias y sus opciones en el mercado libre.

La política social se vincula subordinadamente a la economía. Es inestable desplazándose de la emergencia hacia la igualación de oportunidades y atención a la pobreza extrema –sobre la base de la supuesta recuperación económica (1994)– y la eficiencia de la calidad del gasto vía mecanismos y estrategias de focalización y selección de pobres, la privatización y segmentación en la atención social (servicio previsional privatizado para remunerados y compensatorio para pobres) orientado hacia un sistema libre de servicios sociales, la competitividad y racionalización del gasto social permanente, buscando que sea complementario de la estrategia antipobreza, así como iniciando procesos de administración compartida.

Se inicia así una lógica de reducción de costos, privatización y mercantilización de los servicios sociales, organizados bajo criterios de libre elección y competencia, teniendo el gasto social básico como instrumento principal y el subempleo como principal variable de ajuste. La cobertura se cambia por la intensidad o eficiencia y las transferencias públicas se tienden a cambiar por la asignación restringida, acreditación, privatización. Posteriormente se buscará crear una base mínima de igualdad de oportunidades.

La política social “antipobreza”, asociada al programa de ajuste y post estabilización de la última década, transita durante este proceso por tres momentos y prioridades:

⁶ Id.

⁷ Parodi, Carlos. *Perú 1960-2000. Políticas económicas y políticas sociales en entornos cambiantes*. 2000.

1. **Emergencia:** Inicialmente en 1990 se prioriza la estabilización macroeconómica a costa de lo social. Se implementa un programa de emergencia social que es ineficaz y desactivado a los pocos meses. Se implementa el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social FONCODES, como fondo de inversión social bajo una lógica de demanda.

2. **Estrategia de alivio a la pobreza:** Se formula y establece dicha estrategia sobre la base de los lineamientos de política social elaborados en 1993, en el supuesto de un contexto de crecimiento económico, que tiene por objetivo la igualdad de oportunidades (acceso a bienes y servicios esenciales de calidad) y como principio de base la recuperación económica y la mayor eficiencia y mejora de la calidad del gasto público social. Para 1994-1995 se establece como prioridad focalizar a sectores de extrema pobreza y se utiliza como instrumento el programa de focalización del gasto social básico (1994) centrado en educación (universalización de la educación básica), salud (básica preventiva) y justicia básica (resolución de conflictos en juzgados de paz).

Esta estrategia es realizada también desde los diversos sectores y programas sociales públicos, buscando la eficiencia y el desarrollo de capacidades de estas instituciones básicas, de racionalizar su capacidad de gasto, a fin de complementar el presupuesto de las acciones previstas en la estrategia focalizada. Dentro de ello, es considerada importante la participación de la comunidad en la administración de los servicios sociales básicos. El propósito es lograr el “equilibrio entre actividades permanentes y urgentes”. Los programas sociales asistenciales son temporales y destinados a amortiguar los costos del ajuste, buscando atender a grupos vulnerables y en riesgo.

3. **Estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000:** Los lineamientos de lucha y superación de la pobreza iniciado el segundo período gubernamental, se traducen en esta segunda estrategia, cuya meta es reducir la mitad de la pobreza (11%).

Al plantearse esta finalidad, se considera y propone la acción en dos frentes: atención universal vía el gasto social básico anterior (mejora de la calidad de los servicios sociales) y atención focalizada. A través de esta última medida, se debería realizar inversiones en infraestructura social y económica a cargo del Ministerio de la Presidencia (MIPRE), priorizando la ampliación de mercados emergentes y que relacionen “eficientemente lo económico y lo social”.

Sus líneas de acción serán: apoyo asistencial, infraestructura social e infraestructura económica. El mecanismo de focalización lo constituye el mapa de pobreza departamental (11 indicadores) y mapa distrital (8 indicadores NBI: desnutrición, inasistencia escolar, analfabetismo, hacinamiento, vivien-

da con techo precario sin servicios básicos), seleccionando 419 distritos de los cuales 207 son de pobreza extrema. La inversión social requerida para estos 5 años se calcula en \$2,700 millones.

En este contexto de medidas de estabilización económica y estrategias anti pobreza, las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia han asumido crecientemente un enfoque jurídico de protección integral, con una política de garantías, planteándose ser incluyente, universalista, que replantea el enfoque sobre la infancia y construye la categoría de niño sujeto de derecho.

Ello se inicia, dadas las condiciones de normatividad internacional sobre los derechos del niño, cuyos antecedentes datan desde la primera Carta de Derechos del Niño (1919), la Declaración de los Derechos Humanos (1948) que propició la generación de derechos específicos y la Declaración de los Derechos del Niño (1959) que finalmente se concretó en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989) cuya ratificación por el país (1990) y su posterior suscripción a la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Supervivencia, Protección y Desarrollo del Niño, lo comprometieron internacionalmente. Básicamente en estos planteamientos internacionales, se establecen los derechos específicos del niño y adolescente (protección primaria como niño y como persona), el niño como sujeto de derecho, el principio de no discriminación y el interés superior del niño, como principio rector que compromete la responsabilidad pública y privada.

La institucionalidad generada en el país, a partir de dichos acuerdos, inicia el proceso de tránsito de una política del menor hacia la política de niñez y adolescencia, en la década del noventa (ver anexo). Este proceso institucional desde la ratificación de la Declaración internacional y la formulación del Código del Niño y el Adolescente que incorpora derechos y deberes y garantiza los derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación, ha significado la organización del sistema administrativo, judicial especializado, creándose las Fiscalías y Juzgados de Familia, Defensorías del niño y el adolescente, división especializada de la policía nacional. Asigna responsabilidades y funciones a instancias gubernamentales, regionales y locales y propicia la participación de la sociedad civil.

Asimismo, planteó la creación de un ente rector, organizándose el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, (recién en 1995), bajo jurisdicción inicial del Ministerio de la Presidencia, posteriormente del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano PROMUDEH (1998), así como la implementación de Planes Nacionales de Acción por la Infancia. También, en virtud de los diversos convenios se ha generado una normatividad complementaria como el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación, el Plan Nacional de Población, la Ley de Protección frente a la Vio-

lencia Familiar, Ley de Adopciones, Ley General de Persona con Discapacidad, así como el Sistema de Reinserción Social del Adolescente infractor, entre otros.

Los planes materializan los acuerdos internacionales en el país, a efectos de la atención de la niñez y la adolescencia. El primer Plan Nacional de Acción por la Infancia se formula para 1992-1995. Sus líneas centrales de acción se orientan hacia la infancia en riesgo y adolescencia en conflicto con la ley. El Plan Nacional de Acción por la Infancia 1996-2000, se plantea tres objetivos centrales: supervivencia, protección y desarrollo. Contiene 5 programas interinstitucionales, a fin de cumplir las metas suscritas en la Cumbre: salud, alimentación y nutrición, educación, agua y saneamiento y promoción y protección de la niñez y adolescencia.

El Sistema Nacional de atención integral de la niñez y adolescencia intersectorial, conformado en noviembre 1995, está inicialmente compuesto por un directorio de once representantes (seis estatales y cinco de la sociedad civil) donde sólo participan ocho por no ser designados los de la sociedad civil. En 1996 desaparece el Directorio como espacio de concertación, al organizarse el Promudeh⁸. En 1998, nuevamente se crea la Comisión de Coordinación del ente rector del sistema con funciones consultivas, en que participan cuatro sectores sociales: Educación, Salud, Promudeh, Consejo de Coordinación Judicial, así como la Pastoral de la Iglesia y el GIN (coordinadora ONG) por la sociedad civil.

El seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de acción por la infancia se realiza bajo responsabilidad del Promudeh, a través de cinco comités interinstitucionales de seguimiento. También esta instancia tiene a su cargo la Secretaría Pro-Tempore Americana del Acuerdo de Lima desde noviembre de 1998.

El Acuerdo de Lima se firma en la IV Reunión Ministerial Americana en Infancia y Política Social (noviembre 1998). En él se concreta como resultado el Plan Regional de Acción, de consenso regional, con acciones principales en salud, nutrición, alfabetización, educación inicial y cultura de crianza, educación básica, equidad de género y mujer, protección de la niñez y adolescencia.

⁸ **Promudeh**, plantea en su visión promover la igualdad de oportunidades de la mujer y sectores prioritarios. Tiene dos gerencias, una de ellas de Promoción de la Niñez y Adolescencia. Perteneció a este ministerio, como organismo público descentralizado, el INABIF que atiende a niños, mujeres, ancianos en situación de riesgo y abandono, trasladando al poder judicial la función de rehabilitación de los adolescentes infractores para su reinserción en la sociedad.

Se plantea la política social focalizada en la lucha contra la extrema pobreza, dándose prioridad al desarrollo de la población más vulnerable, entre ella los niños, niñas y adolescentes. Se acuerda centralmente:

- Adecuada protección al niño, niña y adolescente, proporcionándoles condiciones adecuadas para su desarrollo integral.
- Promover la amplia participación de la familia, niños y adolescentes y de todos los grupos sociales en los procesos de análisis y eliminación de las barreras que limitan el alcance y sostenibilidad de las metas.

Asimismo, como parte del Plan Nacional, se brinda atención especial a los niños trabajadores, elaborándose por una Comisión especial multisectorial, el Plan Nacional de Atención al Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador (1996), como instrumento de política, el cual establece cuatro áreas: prevención, erradicación, desaliento, protección. También se establece la Política de Erradicación del Trabajo Infantil, IPEC, a nivel latinoamericano. Se forma un comité directivo para el seguimiento de la eliminación progresiva del trabajo infantil, el cual propone un nuevo plan, sin respuesta gubernamental.

Desde la sociedad civil, también se han generado instancias de trabajo como la Comisión Nacional por los Derechos de la Niñez y Adolescencia, para promover los derechos y participación de la niñez. Desde los organismos no gubernamentales hubo iniciativas de mayor participación de los niños como por ejemplo, los Municipios Escolares, así como desde los ámbitos municipales, la formación de los COMUDENAS, Comités Municipales por los Derechos del Niño y el Adolescente o Comités de Gestión de Planes de Acción Local por la Infancia, en 45 municipios.

La implementación de la política tiene sin embargo, como principal sustento financiero el gasto público y el programa de mejora de calidad del gasto social. Este gasto social es calculado en 1993⁹ sobre el déficit social existente, estableciéndose que debería ser de un monto de \$2.800 mil millones anuales. Ello en consideración de la magnitud de la problemática que calcula un déficit global de \$ 15 mil millones (acceso a canasta básica completa), un déficit social urgente calculado en \$2.8 mil millones (canasta básica) y un déficit alimenticio calculado en \$1.1 mil millones (acceso de tres primeros deciles de pobreza extrema). También se ha calculado que la deuda social acumulada a 1996 es de \$8,881 millones¹⁰.

⁹ Lineamientos básicos de la política social. CIAS 1993.

¹⁰ *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*. Eguren, F., Cano, J., Del Aguila, A.

Este gasto ha sido decreciente en la década del 80, en 1985 era 4.7% del PBI que baja al 2% en 1990. El gasto per cápita de \$49 en 1981 baja a \$12.4 en 1990. El 70% del gasto social lo constituía el rubro de remuneraciones y transferencias corrientes.

En esta última década, el Presupuesto General nominalmente se ha incrementado en cinco veces desde 1992 pasando de 6,107,494 millones a 22,898,8 millones en 1996 y en 1998 es de 29,523,775 millones que constituye el 15.1% del PBI, según cifras oficiales. El gasto social per cápita llega a \$158 en 1996. Asimismo se expresa que el 40% destinado al gasto social es el doble de la meta fijada en la iniciativa 20/20, así como el gasto social básico es incrementado en 600%¹¹.

Específicamente el Plan Nacional de Acción por la Infancia ha considerado 12 mil millones de nuevos soles para los 5 años. Ello supone aproximadamente \$5,450 millones, que anualmente sería de 1,090 millones de dólares.

1.3 La gestión de la política pública de niñez y adolescencia

Se hace necesario investigar y reflexionar sobre las orientaciones económicas, los resultados sociales, en especial los de la niñez y adolescencia, en el marco de la implementación de las políticas económicas de las últimas décadas, dado que especialmente el último programa económico, por principios, no ha pretendido ampliar la inclusión, ni superar la exclusión precedente al ajuste. Las evaluaciones de los planes nacionales de niñez son realizadas anualmente en el país, tanto por el ente rector como por el GIN¹², así como se ha establecido el IDN, índice de desarrollo de la niñez por el INEI sobre la base de indicadores de NBI.

Actualmente la población infantil y adolescente constituye el 43.5% de la población total, según censo. De ella más de 6 millones se encuentra en condiciones de pobreza y de estos últimos más de 2 millones se encuentran en situación de extrema pobreza sobre todo en zonas rurales. Actualmente 16 departamentos tienen un nivel bajo del índice de desarrollo de la niñez (GIN 1999) a pesar del crecimiento económico y del incremento del gasto social. Se ha tenido una creciente concentración y desigualdad de ingresos, así el 40% de población con ingresos más bajos sólo accede al 18% del ingreso nacional.

¹¹ Informe del Perú ante el Comité de los Derechos del niño. 2000.

¹² Consultar informes realizados a la fecha.

La política social ha sido residual, inestable, sujeta a los recursos de recuperación económica no logrados en el país. De enfoque asistencial, discriminatorio, en torno a la atención de los pobres y sus necesidades básicas insatisfechas expresados centralmente en indicadores de educación, salud, justicia y servicios básicos.

Esta política se desarrolla bajo un sistema centralizado presidencialmente, concentrado en programas de compensación social y anti pobreza, focalizado en la atención a población vulnerable o en riesgo, que ha estancado el gasto social de salud, educación, ni ha distribuido descentralizadamente los recursos y el gasto, vía municipalidades o regiones dado el proceso de recentralización política. No se ha enmarcado en políticas distributivas ni redistributivas, ni descentralizadoras ni desconcentradoras. Centralismo y pobreza son sus rasgos importantes.

El enfoque social de eficiencia en la actual política se traduce en estrategias, acciones e instrumentos para la selectividad de los pobres y la focalización del gasto (sólo para 419 distritos de los 2000 existentes) con criterios de "universalización" básica. Su instrumento y recurso principal ha sido de aumento y mejora de la calidad del gasto y de los servicios, vía la privatización y la polarización y diferenciación del mercado de servicios sociales, que ha generado mayor fragmentación social, dado el diferenciado acceso y vinculación productiva. Se busca realizar una asignación más eficiente con la elaboración de los mapas de pobreza y se asignan recursos según la demanda social, bajo una lógica de proyectos desarticulados unos de otros vía, por ejemplo, Foncodes. Se busca incrementar el gasto de inversión más que el gasto corriente, bajo medidas de competencia y autofinanciamiento institucional, por ejemplo, centros de salud. Se busca la mayor cobertura de salud primaria y preventiva, educación básica para cubrir el déficit social urgente, así como reducir los conflictos a través de una red de justicia básica y de defensorías.

Los criterios de selección y asignación de los recursos son subsidiar la demanda de los pobladores, basándose en indicadores de NBI, priorizar la extrema pobreza excluyendo a sectores medios, buscar el acceso universal a la libre elección, y la protección básica de los menores. Los criterios de competencia son introducidos tanto en la gestión de las instituciones (salud), como en los mecanismos de acceso, selección y en la atención de los servicios sociales. Se han generado mecanismos de autosostenimiento y cofinanciamiento en las instituciones de salud, transfiriendo establecimientos de primer nivel a entidades civiles con personería jurídica. Se prioriza el financiamiento de la atención por demanda a través de seguros estatales otorgados según la condición de pobreza, previa calificación social. Uno de los instru-

mentos ha sido el uso de los recursos de los trabajadores como el FONAVI (Fondo Nacional de Vivienda). Desde 1993 la fuente de recursos ha sido del sector público, de ingresos propios y de creciente cooperación internacional.

Si bien el presupuesto se ha incrementado, ha decrecido en términos reales. Se ha centralizado en los sectores de Economía, Defensa y Ministerio de la Presidencia (22%) que en conjunto poseen más del 60% del presupuesto total. Principalmente el gasto se concentra en agencias del gobierno (1061 millones) lo que es equivalente al total del FCM Fondo de Compensación Municipal (1040 millones)¹³. Si bien este Fondo ha mantenido un rendimiento estacionario en un promedio de 3.4% en estos años, la participación de los municipios se recuperó en cantidad de recursos, pero en valor constante está atrasado en un 250%, pues la cifra recaudada por impuestos que componen el FCM debió ser \$894.8 millones y no la tercera parte recibida. El gasto social supuestamente debería aumentar a fin de que la política social cumpla su rol de compensación, dada la estabilización económica por reducción de demanda.

Este gasto también ha sido procíclico al crecimiento económico, así fue decreciente hasta 1994, en que empieza a incrementarse, bordeando el 4% del PBI, sin embargo, no llega a lo gastado en 1980, dada la rigidez y cumplimiento del pago de la deuda externa (16.2% del presupuesto). El Perú es el que menos gasta en la región¹⁴.

El aumento en el gasto social –necesario en una coyuntura de ajuste– entró en conflicto con su rol en el ajuste del déficit fiscal. El gasto social en los programas permanentes se ha mantenido estancado, así en salud del 5.82% en 1992 ha pasado a 5.38% en 1998, en educación del 6.92% en 1992 se ha pasado a 8.02% en 1998, en el sistema judicial es el 2% del presupuesto, a diferencia de los programas de compensación (hoy también casi permanentes) que se han ido incrementando con recursos de cooperación. El gasto social básico (\$142 millones) constituye una parte no esencial en el presupuesto general, a diferencia de los programas de lucha contra la pobreza extrema (\$1,006 millones) manejados de forma centralizada por el Mipre y el destinado al pago de la deuda externa (\$1,460 millones). El presupuesto del Promudeh es el 2% del total.

La eficiencia del gasto social básico se tradujo en los primeros años en excedentes o superávit de recursos y la política de compensación social desde Foncodes ha tenido serios cuestionamientos al no incidir en las zonas más

¹³ Pedraglio, S. Adrianzén A. *Municipios y Políticas Sociales*, 1997.

¹⁴ Evaluación del Desarrollo Humano en el Perú.

pobres. Más del 50% se distribuyó en departamentos de nivel regular y en Lima. Todos estos programas se encuentran hoy crecientemente sometidos a recursos de endeudamiento externo y con dificultades al estar estancados y sin recursos de cooperación internacional, dada la seria situación de inestabilidad y transición política del país.

La política de niñez y adolescencia y la institucionalidad generada en este proceso de la última década, ha establecido una normatividad jurídica importante de reconocimiento al niño y adolescente, pero con problemas en su implementación. Generó un sistema descoordinado, de carácter sectorial, con espacios frágiles de concertación pública social, dada la escasa capacidad de convocatoria y ejercicio de autoridad, no descentralizado en sus diversas instancias regionales y locales como estaba previsto. Se genera una creciente responsabilidad social y decrecimiento de la responsabilidad estatal buscando y asignando funciones diferenciadas.

Subsisten aspectos discrepantes en la normatividad existente en el Código, la Constitución y las normas del Código civil, Código penal, procesal civil, procesal penal actual al no estar adecuados a la concepción actual sobre niñez y adolescencia. Asimismo, se tiene retrocesos en las normas, por ejemplo los DL 895 y 899 reducen la responsabilidad legal de 18 a 16 años e incrementan penas e internamiento de 3 a 6 años en casos de terrorismo agravado y pandillaje. No se ha aprobado a su vez, el Plan Nacional de prevención al trabajo infantil y protección del adolescente trabajador.

Los contenidos de los programas sociales y las estrategias actuales de las políticas públicas sobre niñez y adolescencia y sus resultados han estado caracterizados principalmente por:

- Planteamientos sustentados en la doctrina de protección integral, de universalidad de los derechos, sostenidos en valores democráticos de igualdad jurídica que buscan orientar la política, pero a su vez desfasados, pues su implementación se encuentra sujeta a las políticas financieras, que inciden principalmente en criterios de justicia conmutativa y en este caso de niñez y adolescencia, en un enfoque asistencial y justicia básica en los programas, de sólo gasto y "acceso universal básico" en salud, educación y justicia. Se postula una política de atención integral y se asume como garantía y deber sólo la atención sectorial básica. El sistema de defensoría también enfatiza el aspecto legal, no así el preventivo promocional.
- Reforma administrativa insuficiente, aunque con avances importantes, dada la magnitud de la problemática y la escasez de recursos institucionales.

- Las relaciones Estado-sociedad restringidas en los programas, se han iniciado dada la iniciativa social comprometida con la niñez y adolescencia. Sin embargo, se ha propiciado mayores espacios generados desde la sociedad o de participación ciudadana, u organismos no gubernamentales.
- La institucionalidad desarticulada –aunque la generada ha devenido en importante– dada la poca convocatoria del ente rector. No se ha descentralizado, ni se ha transferido a instancias previstas, ni se ha convocado a instancias regionales, municipales, esta iniciativa se ha desarrollado más bien desde los organismos no gubernamentales. Se han generado iniciativas de acción desde la sociedad y organismos no gubernamentales, aunque insuficientes.
- Competencias y concentración de poder en los organismos sectoriales o presidenciales, además de las dificultades del ente rector y sus facultades consultivas, restringiendo la decisión ciudadana. Se favorece la concentración del poder de los proveedores de los servicios (financieros, empresas, técnicos).
- Desintegración, desarticulación y descoordinación entre programas permanentes y de compensación, dándose muchas veces superposición, visión sectorializada, no seguimiento conjunto de las acciones y ausencia de mecanismos evaluativos eficientes de impacto como de sistemas de información. Se mantiene la sectorialización y compensación a la vez, con prioridades diferenciadas, cuyos plazos son trastocados. La compensación se vuelve permanente, dadas las dificultades de cerrar las brechas sociales.
- Creciente red de compensación social y de defensoría cuya orientación está marcada por los postulados, las medidas y estrategias de restricción económica, no –existiendo recursos para su ampliación o mantenimiento de la calidad de los servicios y programas, así como es aún insuficiente su infraestructura, dada su dispersión y conflicto para una adecuada atención local desde el espacio público.
- Financiamiento e incremento nominal del gasto social, pero decreciente en términos reales. Ha sido centralizado en programas anti pobreza, no incrementado en programas permanentes de salud y educación y no ha sido descentralizado ni en regiones ni en municipalidades. Existe un creciente financiamiento desde los propios usuarios de los servicios.
- Estrategias de selectividad y focalización social que se convierten en sus principales rasgos, orientándose a la identificación de los sectores de extrema pobreza. A diferencia de la estrategia de privatización del gasto social y de otros programas sociales, en éste no son importantes.

- Cultura institucional tradicional, no comprensiva de los principios e interés superior del niño, desconocedora de los derechos, de la opinión y participación de los niños como importante criterio de sustentabilidad, que incide en la aplicación de las normas.
- Resultados nacionales importantes aunque parciales y lentos, pues no se ha logrado el cumplimiento de todas las metas formuladas en el Plan Nacional de Acción por la infancia 1996-2000, así como ello oculta lo evidenciado a través de las desigualdades regionales. No existen medidas ante la menor atención regional a los niños de extrema pobreza, niños de etnias, adolescentes infractores, así como a los niños trabajadores en relaciones de no dependencia laboral, trabajadores del hogar, así como tampoco es atendida por ejemplo la problemática de prostitución infantil.

El modelo económico de la última década ha tenido un escaso significado en términos de resultados sociales, generando:

- Niveles de ingreso real per cápita iguales a los de hace 30 años. Emergencia del nuevo sector E, de los más pobres, dado su incremento y mitad de la población en pobreza.
- Mayor segmentación, fragmentación y desigualdad social –antes generada por exclusión dado el lugar ocupado en el trabajo y la estructura social– hoy ésta es generada o determinada por la competencia individual y las capacidades individuales para el acceso al mercado de servicios sociales, que generan individuación y atomización al separar intereses de los usuarios, creando desinterés por la provisión colectiva de servicios.
- Parciales avances en la cobertura de servicios de salud básica y educación básica, pero no en la universalización de los derechos, al existir aún altas tasas de mortalidad infantil en zona rural, alta desnutrición crónica, calidad educativa deficiente, no respeto de la pluriculturalidad, según el GIN, 1999. Ello conllevaría a la estigmatización de los pobres y una ciudadanía restringida no efectiva.

Ello es corroborado en América Latina. La OIT en 1994 manifiesta que las políticas de ajuste no fueron neutras, pues generaron reducción en los salarios reales, disminución en el ritmo de generación de empleos y en consecuencia aumentos en la desocupación. Además, la disciplina fiscal originó disminuciones en el gasto fiscal.

La consecuencia inmediata de ello es que se deterioró la distribución del ingreso, ampliando la desigualdad estructural o generando un costo social doble. Además de estigmatizar como pobres, dicha política impide el ejercicio ciudadano, es regresiva hacia acciones de beneficencia y replantea las rela-

ciones Estado-sociedad desde el acceso a los escasos recursos afirmando relaciones tradicionales que suplen estructuras y mediaciones políticas.

Los supuestos implícitos en la política de la última década han sido que el mercado es eficiente, asigna eficazmente los recursos, se autorregula, crea su propia demanda, es decir, ha existido plena confianza sólo en el mercado. La competitividad es simple y posible en el mercado global, el crecimiento es suficiente, así como la confianza absoluta en el capital y su aporte protagónico. No se considera que el mercado absoluto puede ser contrario al interés general y perseguir intereses económicos parciales. Así como la racionalidad individual se construye o genera en el marco de un contexto social en el que intervienen muchos actores, factores, relaciones sociales y culturales propios. No todo es egoísmo o individualismo.

Se hace necesario no sólo la igualdad de oportunidades como punto de partida que permita el posterior esfuerzo y recompensa en el mercado, pues las personas mantienen relaciones desiguales diversas, se desenvuelven en ámbitos en que inciden diversos factores, sino también la igualdad de condiciones. La igualdad promueve justicia, distribuye oportunidades según las habilidades. La igualdad de resultados lleva a la igualdad de recompensa. La desigualdad lleva a la ineficiencia, crea hombres dependientes, no libres.

Las razones y limitaciones en la implementación de las políticas para el pleno ejercicio de los derechos universales estarían condicionadas a las estrategias de desarrollo sesgadas y extravertidas, pendulares, a las crecientes desigualdades económicas y culturales generadas históricamente, así como al estancamiento económico y menor recaudación tributaria última, la precaria institucionalidad, la ineficiencia de la administración pública y de la justicia existente de la última década. Además de la implementación de una estrategia de focalización en un universo donde el 50% son pobres y con disponibilidad sólo para gasto social básico, lo cual es regresivo y por lo cual no se superan los propios costos generados con las políticas de ajuste, manteniendo los indicadores de hace dos décadas.

2. RETOS Y ESCENARIOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El reto social de construcción de una política pública de niñez y adolescencia, que vincule proyectos y políticas económicas sociales, bajo criterios y mecanismos de universalidad, equidad, solidaridad, regulación pública, descentralización, ejercicio ciudadano, sustentabilidad social, mutuo reconocimiento e interculturalidad, obliga a superar las diversas visiones existentes sobre la política social que la consideran una medida que trastoca el orden

social natural y la asignación eficaz del mercado, que todo depende de la elección racional individual, siendo la igualdad de oportunidades el único criterio de sustentabilidad o una medida de redistribución social vía subsidios y asignación estatal.

Debe, por tanto, superar la actual política social residual, individualizadora, discriminadora, centralizadora, desarticulada, desreguladora, excluyente de la última década. Ello supone:

- Garantizar el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos internacionales en torno a la niñez y adolescencia, ampliándolos en sus fines más allá de derechos mínimos.
- Garantizar los derechos universales, la no discriminación y el interés superior del niño, con políticas públicas integrales bajo supervisión del ente rector, propiciando las condiciones requeridas para ello y con decisiva acción de la sociedad y participación de la niñez y adolescencia. No sólo debe garantizar derechos mínimos o realizar acciones básicas anti pobreza.
- Ampliar, innovar y consolidar el proceso de institucionalización y redes sociales en torno a la política de niñez y adolescencia, que democratice los espacios públicos y rescate las relaciones jurídicas y culturales de la vida social.
- Concertar, diseñar, implementar y monitorear programas que replanteen las relaciones, representaciones socioculturales y mecanismos productores y reproductores de desigualdad social cultural (género, generación, clase, etnia) del sistema excluyente de acceso a los recursos y bienes económicos, políticos y sociales, así como de mejoras de condiciones ocupacionales asociadas a políticas económicas y productivas enmarcadas en una estrategia de desarrollo sostenido. Se deben establecer los diferentes niveles y líneas de intervención de política, las mediaciones y ámbitos territoriales locales y regionales. No sólo se debe priorizar los programas de asistencia y fomento productivo a las familias pobres, o buscar igualar oportunidades en niveles mínimos o básicos a la niñez.
- Construir sistemas de atención social integral en el marco de una reforma pública, superando los mecanismos de acceso y atención fragmentada o bajo principios de justicia conmutativa, con clara voluntad y decisión política nacional. Traducida además en el financiamiento y recursos para ello.
- Implementar una política contextualizada cultural y territorialmente, que valore, aborde y trabaje desde la diversidad, sobre la base de una

gestión descentralizada, desconcentrada y de competencias definidas, coordinada adecuadamente, no sólo de acción intersectorial sino bajo una política integrada, regulada, de atención a la diversidad cultural, sostenida social y públicamente, en la cual se institucionalice lo ya avanzado.

- Crear mecanismos de información, de toma de decisiones y ejercicio ciudadano en torno al seguimiento cercano a la política, que partan de la experiencia y reflexión crítica sobre los resultados de los programas de estabilización generadores de mayor exclusión, de los postulados de capital humano que se sustentan en la educación y capacitación para el trabajo como elementos decisivos de acceso al mercado, así como de las nuevas condiciones y mecanismos de exclusión y desigualdad en contexto de globalización y exclusión tecnológica.

La viabilidad y cambio de la política pública de la niñez y adolescencia dependerá del rumbo de la política gubernamental, la cual puede ser de continuidad en un escenario de modernización liberal con criterios de competitividad y eficiencia, bajo una lógica de inversión social en infraestructura básica y social a efectos de expandir los mercados o, por el contrario, de igualar oportunidades como condición de sustentabilidad, de renovación en un escenario de modernización democrática con criterios de competitividad, bajo una lógica de incremento de capital humano, expansión de capacidades empresariales o emprendimientos productivos, generación de ingresos y acceso a los mercados.

Buen desempeño o mercado eficiente, mayores capacidades sociales aunado a la solidaridad social y cooperación internacional son considerados ejes del progreso. Los límites en dichos escenarios, la innovación o cambio frente a la magnitud de los desafíos existentes ante la problemática de la niñez y adolescencia dependerá centralmente de los procesos sociales y los actores que van creando su propio escenario histórico, de cómo replantean los términos de igualdad, los mecanismos y estrategias de integración social cultural y el estigma de la cultura de pobreza a la construcción de sujetos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Balance anual de Planes Nacionales

Plan Nacional de Acción por la Infancia. Balance 1998. Balance 1999

La Convención sobre los derechos del Niño desde América Latina. Radda Barnen-Suecia. UNICEF. Junio 1993.

La Convención Internacional de los Derechos de la Infancia. Del menor como objeto de la compasión-represión a la Infancia adolescencia como sujeto de derechos. En: Curso Atención y Tratamiento del niño y adolescente. Legislación del Niño y la Familia. Lima 1994.

Plan Nacional para la atención integral de la salud del escolar y adolescente, 1997-2001.

Programa Nacional de salud escolar y adolescente

Informe de Gestión del Programa SEA 1999

Normas Técnico Administrativas del Plan Nacional

Plan sectorial para la prevención integral del embarazo adolescente 2000-2005

ALARCON, Walter

1986 *Pobreza urbana y trabajo infantil en Lima metropolitana.* Radda Barnen, Lima.

BOURRAT, L. Y OTROS

1984 *La infancia irregular.* Edit. Kapeluz Bs. As.

CHUNGA LAMONJA, Fermín

1985 *Derecho de Menores.* Edit. EDDIU. Perú.

CESIP-GIN

s/fecha *Defensorías del Niño y adolescente. Aportes para un Plan de desarrollo.*

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

1993-94 *Perú: Estadísticas de niñez, adolescencia y mujer. Compendio.*

GIN

1995 *Informe. Situación de la Niñez y adolescencia en el Perú.*

MANTHOC

2000 *Movimiento de adolescentes y niños trabajadores hijos de obreros cristianos. Niños, niñas y adolescentes trabajadores: Derechos, ciudadanía y protagonismo.* Lima.

MINISTERIO DE JUSTICIA

1992 *Código de los niños y adolescentes.*

PROMUDEH.

1999 *La niñez primero. Balance 1998.* Lima.

- UNICEF-INEI
1996 *Estado de la niñez y adolescencia, de la mujer en el Perú.*
- UNICEF
1997 *Estado de la niñez, adolescencia y mujer en el Perú.* Lima.
- SCOTT, Alison
1983 "Transformaciones en la estructura del trabajo infantil bajo condiciones de crecimiento económico dualista en el Perú".
En: *Debates en Sociología* N° 9. Lima.
- VALENCIA, Jorge
1999 *Desarrollo Humano de los niños en el marco de la Doctrina de la Protección Integral. Acción por los niños.* Radda Barnen. Perú.

Anexo

Política Social de Niñez y Adolescencia

CONTEXTO ECONÓMICO	NORMATIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD
RECESIVO	<p>1852: Código Civil</p> <p>1924: Código Penal. Tratamiento tutelar, jurisdicción especial y creación del Juzgado de Menores.</p> <p>1937: Ley 8608. Creación de Juzgados especiales de Tutela</p> <p>1939: Reglamento especial de Tutela de menores que sufren abandono material y moral. Código de Procedimientos penales (en caso de menores que infringían ley penal).</p>
EXPANSIVO	<p>1950: Centro Santa Rosa de Lima, para la atención pre y post natal, alojamiento temporal de menores.</p> <p>1959: Res. 13282 Aprobación de Declaración de los Derechos del Niño</p> <p>1956-1962: Ley 13968. Código de Menores Se crea el Consejo Nacional del Menor, dependiente del Ministerio de Justicia. Se forman Servicios de Hogares sustitutos, Casas Hogares, Libertad vigilada. Unión de Obras de Asistencia social, se denominaría Junta de Asistencia Nacional JAN, en búsqueda de la unidad familiar.</p> <p>1968: Se forman los Centros Familiares y Centros Infantiles, para la atención de la salud madre-niño y capacitación laboral de mujeres.</p> <p>1977: Ley 21993. Se forma el Instituto Nacional de Asistencia y protección del menor y la familia INAPROMEF, que asume la JAN y se crean los Centros y Servicios de Reeducación del Área de Irregularidad social del Ministerio de Educación. Dependiente de la Presidencia del primer ministro, constituyéndose en órgano rector de la política asistencial y de promoción del menor y la familia.</p>
RECESIVO	<p>1981: D. L. 118. Se crea el Instituto Nacional de Bienestar Familiar INABIF, órgano descentralizado del sector Justicia.</p> <p>1990: Res. 25278. Aprobación ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.</p> <p>1991: D. S. 016-9-JUS. INABIF pasa como dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.</p> <p>1992: Ley 26102 Código de los Niños y Adolescentes. Vigente desde el 27 junio 1993. D.L. 25556 INABIF, se transfiere al Ministerio de la Presidencia.</p> <p>1993: Creación de Defensorías del niño y el adolescente</p> <p>1993: D. S. 046-PC-93. Se realiza el proceso de reestructuración orgánica y reorganización administrativa del INABIF</p> <p>1993: Sistema nacional de adopción de menores de edad.</p> <p>1995: D.L. Sistema Nacional de Atención integral del niño y el adolescente.</p> <p>1996: Comisión Especial Multisectorial Plan Nacional de atención al trabajo infantil y adolescente.</p> <p>1996: R.P. 365-96-PRES. Reglamento de organización y funciones del INABIF.</p>

Anexo
Política Social de Niñez y Adolescencia (Continuación)

CONTEXTO ECONÓMICO	NORMATIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD
RECESIVO	<p>Cuadro de asignación del personal.</p> <p>1996: Juzgados de Familia reemplaza a Juzgados de niñez y adolescencia.</p> <p>1996: Creación del PROMUDEH como ente rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente.</p> <p>1996: INABIF se transfiere al Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano. PROMUDEH.</p> <p>1997: D.S. 001-97 Reglamento del Promudeh.</p> <p>1997: Ley 26763 Violencia familiar</p> <p>1997: Comisión Nacional por los derechos de las niñas, niños y adolescentes (público social)</p> <p>1997: Seguro Escolar gratuito SEG</p> <p>1998: Ley 26981 Ley de Adopción de menores de edad declarados judicialmente en abandono (trámite administrativo, control post adoptivo).</p> <p>1998: Comisión de Coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente.</p> <p>1999: Creación de módulos de atención integral contra la violencia familiar.</p> <p>1999: Ley 27050 Ley General de Personas con discapacidad (régimen legal de protección).</p> <p>Creación de CONADIS Consejo Nacional para la integración de la persona con discapacidad como órgano público descentralizado.</p> <p>1999: Ley 27055 Modifica artículos del Código de niños y adolescentes y Código de procedimientos penales referidos a derechos de víctimas de violencia sexual. (obligatoriedad de intervención del fiscal).</p> <p>1999: Módulos de Atención integral contra la violencia familiar con varios servicios (comisaría, asesoría legal, asesoría psicológica, fiscalía, servicio médico legal, servicio social, sala de cuidado, línea telefónica de emergencia).</p> <p>1999: Ley 27185 Impedimento de despido laboral por causal de gravidez y restituida la lactancia materna.</p> <p>2000: D.L.27337 Nuevo Código de Niños y adolescentes.</p> <p>2000: Plan Nacional de igualdad de oportunidades para la mujer 2000-2005. Protocolo facultativo de Convención derechos del niño (venta de niños, prostitución, uso de niños en pornografía)</p>

Red de Compensación Social y Defensoría de Niñez y Adolescencia

	INSTITUCIONES PÚBLICAS
EDUCACIÓN	Defensorías escolares en Lima y provincias. 4,000 Municipios escolares a nivel nacional. Aprox. 200 mil alumnos Red Nacional de educación de la niñez (20 instituciones públicas, sociedad y cooperación).
SALUD	MAMIS Módulos de atención del maltrato infantil en salud.
PROMUDEH	6,002 Wawa Wasi (alimentación, estimulación temprana, salud), atiende a 35,000 niños menores. Programa de Educadores de Calle -INABIF, atiende a 6,000 NAT y 1,200 NAC en 14 ciudades. Red de líderes adolescentes. 30 Módulos de atención integral contra la violencia familiar (con 9 servicios diversos) en diferentes ciudades.
JUSTICIA	Centros Juveniles
MAGISTRATURA	50 Juzgados 50 Fiscalías de Familia
POLICÍA	Secciones sobre Niñez y familia en cada Comisaría. Programa Colibrí
MUNICIPALIDADES	1200 Defensorías 943 DEMUNAS (80% en provincias) 503 Defensorías 45 COMUDENAS (2%) Comités de gestión de Planes de acción local por la infancia. Redes intersectoriales de Atención y Prevención del maltrato infantil en 18 distritos de Lima y 3 provincias.
ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES	Defensorías
IGLESIA	Defensorías Parroquiales
SOCIEDAD-OSB	92 Defensorías Comunales