



# Políticas Públicas e Infancia en el Perú

RECOMENDACIONES DE POLITICA

**Niños del  
Milenio**

Información para el desarrollo



**Save the Children**  
UK

## **LA INFANCIA Y LA CONFIGURACIÓN DE LOS VÍNCULOS EN EL PERÚ. UN ENFOQUE HISTÓRICO\***

**María Emma Mannarelli**

La niñez en el Perú, como en muchos otros países, es ahora un problema que demanda la intervención de instancias públicas como privadas así como de la confluencia de varias disciplinas, para afinar enfoques que puedan dar cuenta de su complejidad y proponer formas de abordarla. Por otro lado, en el Perú se combinan de manera dinámica no sólo variados procesos culturales, sino desiguales accesos a la cultura, a la educación, a la salud y a los servicios en general que obligan a desplegar una imaginación especial para proponer soluciones creativas a un problema de las dimensiones que enfrentamos. No es el propósito de este ensayo acercarse a tal diversidad. Lo es señalar categorías de análisis que ayuden a entender dinámicas y tensiones que van configurando la experiencia infantil.

Creemos que una perspectiva histórica que se apoye en distintos campos de reflexión académica puede poner a disposición de las personas comprometidas en la definición de políticas públicas una gama variada de rutas por dónde pensar con amplitud el tema de la infancia. El texto que se desarrolla a continuación usa la perspectiva histórica para detenerse en determinadas coyunturas y periodos que son propicios para, por un lado, señalar procesos políticos/culturales de larga duración cuyo desenvolvimiento ayuda a contextualizar el problema de la infancia en el Perú. Al mismo tiempo, se presentan instrumentos de análisis social cuya combinación puede contribuir a afinar el enfoque sobre el tema. En primer lugar, tendría que tenerse en cuenta que la infancia como concepto y como realidad objetiva no ha existido siempre de igual manera, y que no aparece en el mismo momento en la historia de Occidente. Es decir, la infancia tiene una historia, no es una esencia, ni se trata simplemente de un hito cronológico en la vida de los individuos. Por otro lado, la experiencia infantil no es algo concerniente a un grupo en particular, en ella convergen una cantidad muy variable de procesos de muy variada índole.

Puede decirse que la sociedad peruana ha experimentado en distintos momentos de su historia, con diferentes énfasis, posibilidades de cambiar hacia configuraciones más propicias para la aparición de la individualidad, procesos de interiorización de la norma. Sin embargo, aun es prematuro el diseño de una visión panorámica, o de larga duración, de las tensiones entre los poderes privados, que se encuentran en la base de la fragilidad de las instituciones, la cultura de la hacienda y la moral de la servidumbre por un lado, y los agentes cuestionadores de ese tipo de orden. Los argumentos presentados en esta ocasión se inspiran tácitamente en un interés en ofrecer elementos que ayuden a plantear la agenda de derechos de niños y niñas en una tradición de vínculos marcados por el tutelaje.

---

\* Este ensayo forma parte de "Políticas Públicas e Infancia en el Perú. Save the Children – UK. Lima, marzo del 2002.

## I. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, LA CONFIGURACIÓN DE LA ESTRUCTURA FAMILIAR Y LA NATURALEZA DE LOS VÍNCULOS

La forma de experimentar la infancia es producto de una compleja confluencia de factores que es importante desentrañar para entender la cantidad de elementos que intervienen. Supone una determinada definición de las fronteras del mundo privado y público. Esto quiere decir que para entender tanto el significado del concepto de niñez como la experiencia del sujeto propiamente dicha, debe prestarse atención a las configuraciones del mundo doméstico y a sus relaciones e intercambios con las instancias que están más allá de las fronteras de ese universo. En el Perú se aprecia un proceso histórico específico en el que los límites de estas dos esferas y sus interrelaciones merecen una reflexión particular.

La vida de niños y niñas adquiere sus significados y sus referentes emocionales y por lo tanto de conducta, de acuerdo a las configuraciones de la estructura familiar. En esto último se encierran también muchas dinámicas. Por eso es básico distinguir entre una casa que se va cerrando y definiendo de otra forma sus linderos con la calle y los espacios públicos, creándose en su interior vínculos más cercanos, cuando se privatiza, y se convierte en un espacio relativamente propicio para la intimidad, de aquella más permeable, más abierta, donde los vínculos entre niños y adultos por ejemplo tienen una calidad y una intensidad emocional propia y están más matizados por otras presencias afectivas.<sup>1</sup> Vale la pena aclarar que estos procesos son largos y complejos y que, siempre se están redefiniendo. Esto es una oportunidad para decir que está pendiente la pregunta acerca de en qué medida varían en cada cultura los significados de la infancia. Es más, puede haber culturas donde hay niños y no niñas.<sup>2</sup> Se menciona esto solo para poner un ejemplo de la variedad de actitudes culturales que presentan las sociedades hacia los “menores”.

Para entender la infancia, entonces, también es importante atender al tipo de vínculos que se establece en el mundo adulto entre hombres y mujeres. La concepción de los menores y el valor o función que se le asigna en una sociedad se encuentran estrechamente ligados a la definición de las identidades sexuales y a las regulaciones del comportamiento que rige la comunidad familiar. Por eso es importante en el Perú considerar la gran variedad de estructuras familiares existentes, resultado tanto de una combinación de vertientes culturales diversas como de una jerarquía social particularmente marcada, la que articula sin homogenizar. Esto no está ajeno, sino todo lo

---

<sup>1</sup> Norbert Elias, *El proceso de la civilización. Transformaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. (México: Fondo de cultura Económica, 1987).

<sup>2</sup> Phillipe Ariés, *Centuries of Childhood* (New York: Penguin Books, 1976). Estas ideas inaugurales han sido severamente cuestionadas por diferentes autores que se han acercado al tema. Ver Jack Goody, *La familia europea. Ensayo histórico-antropológico* (Barcelona: Crítica, 2000) y N. Elias, *La civilización de los padres y otros ensayos* (Bogotá: Norma, 1998).

contrario, a las formas y a los rasgos del comportamiento estatal, que interactúan con los patrones de ejercicio de la autoridad privada.

A propósito de esta última observación, es clave considerar la precariedad el papel estas características habría que sumarse un estado particularmente precario en cuanto a su intervención en la vida privada. Esto ha tenido repercusiones todavía inexploradas en su cabalidad, que sin embargo deberían de ser tomadas en cuenta para una reflexión seria acerca de las políticas públicas adecuadas para enfrentar los conflictos de la población infantil en el Perú. La ausencia de una política estatal pública y laica a propósito de varios asuntos que tienen que ver con la regulación de los vínculos familiares, lamentablemente no ha implicado una libertad para la aparición de alternativas a favor de la infancia, sino que ha creado un vacío en lo referido a la atribución de compromisos tanto públicos como privados en relación a los niños en el Perú. Quizás uno de los espacios donde se expresa de manera más dramática esta ausencia pública es la esfera educativa, espacio irremplazable en lo que se refiere a la homogenización social, en el mejor sentido, y en términos de los procesos colectivos e individuales de incorporación de las normas y de los mecanismos de autoacción. Otro terreno importante, como se desarrolla en este ensayo, es la esfera de la sexualidad masculina y su incidencia en la violencia sexual. Las implicancias de este rasgo en la evolución de la infancia tendrían que tomarse en cuenta, especialmente si tenemos en cuenta la incidencia del incesto en el Perú.

El mito de la familia como célula básica de la sociedad ha tenido consecuencias negativas en términos de las propuestas para pensar el problema político de la infancia, de su formación y de su orientación. Es cierto que las organizaciones familiares, y sus discutidas variaciones, son recursos inmediatos e imprescindibles para la sociedad y su funcionamiento. Sin embargo, eso no quiere decir que de la familia emerjan naturalmente formulaciones en torno a los patrones de vida y a la normatividad del comportamiento social y que éstos sean los que mejor orientan la conducta y el proceder de los individuos. La familia también debe ser domesticada. No fluye de ella un orden esencialmente aceptable y digno para los miembros de una comunidad. Los vínculos familiares se van forjando teniendo como referencia a las instancias públicas. Como dice el antropólogo inglés Jack Goody, los abusos son en buena medida un fenómeno doméstico.<sup>3</sup> Los abusos son perpetrados normalmente por los adultos. Tanto los padres, como otros parientes, en especial, medios parientes, son los que cometen los abusos contra los niños. Normalmente son los que encarnan papeles dominantes en los grupos domésticos. De allí que para pensar en la situación de la infancia en el Perú es crucial prestarle atención a cuáles han sido las características del intercambio normativo y emocional entre los vínculos de parentesco y las instituciones. Esto pasa por observar

---

<sup>3</sup> Goody, *Ibid*, 115.

los grados o las formas de renuncia de las autoridades y de las responsabilidades, tanto del estado como de los progenitores, o de los adultos bajo cuya autoridad y poder crecen los niños.

La adjudicación a la familia de una función esencialista puede explicar dos tendencias que han resultado perniciosas para la infancia, y para la regulación de los vínculos entre desiguales en general. Una, que el estado se ha desentendido de su responsabilidad en la regulación de las desigualdades dentro del grupo doméstico. Las instituciones públicas en general han invertido poco en la modificación de las costumbres y no han producido un discurso extra doméstico que convoque y convenza a los miembros de los grupos familiares. A esta concepción puede deberse parte de la negligencia pública que se observa tanto en términos de recojo de información estadística como en la ausencia de interés de las instancias estatales en afrontar las carencias y dificultades de la población infantil. Paralelamente, esa forma de identificar a la familia y a su ubicación en la sociedad también ha fortalecido aquella actitud que le ha entregado a los miembros poderosos del grupo doméstico un dominio fuera de cuestión sobre sus subordinados.

Estas consideraciones son ineludibles cuando nos preguntamos acerca de qué es lo que permite la violencia física, y en particular la violación, y su variante el incesto, cuando está prohibida por la familia y la sociedad. ¿Cómo establecer la definición de los abusos? No sabemos si ha disminuido la violencia contra los niños o ha aumentado. Así tuviéramos cifras, -de las que no disponemos por supuesto-, para interpretar el abuso no es suficiente producir listados y calcular porcentajes.<sup>4</sup> Es probable que la incidencia haya disminuido, sin embargo, en la medida en que la sensibilidad social a propósito de ella puede haber aumentado, la disminución no sea percibida como suficiente como para que el problema no aparezca como tal, y que a su vez influya en una conducta determinada.

Por otro lado, el castigo físico no siempre significa lo mismo, y sus efectos pueden ser notablemente diferentes en relación a la configuración de una sociedad. Esto es en términos cuantitativos como cualitativos. Por ejemplo, cuando las normas familiares todavía responden a patrones tradicionales donde la jerarquía vertical y la autoridad incuestionable definen las normas, están en consonancia con una cultura emocional cuyo correlato público se pronuncia en armonía con estos valores, el castigo físico se acepta; se justifica e incluso puede llegar a estar normado. Las personas que lo ejercen y las que lo sufren procesan esta experiencia de forma tal que no se genera una estridencia emocional o política. La naturaleza de los vínculos entre lo público y lo privado, y el intercambio de poder entre estos dos ámbitos, tiene que ver con el significado que adquieren las prácticas sociales.

---

<sup>4</sup> Goody, *La lógica de la escritura y la organización de la sociedad* (Madrid, Alianza Editorial, 1992).

El discurso público laico se ha resistido a asumir el papel regulador del comportamiento entre hombres y mujeres, entre adultos y niños y ha delegado a la iglesia católica buena parte del control de esos vínculos. Así ésta mantiene una ascendencia considerable en el ámbito del control de la sexualidad y en el universo de las relaciones familiares. A pesar de algunos avances con respecto a la normatividad pública de la sexualidad, la iglesia católica ejerce una influencia poderosa en lo referente a las prescripciones de la sexualidad, oponiéndose a cualquier modificación de la ley sobre aborto, -recordemos que el 60% de los embarazos en el Perú son no deseados- del divorcio y bloqueando iniciativas públicas relativas a la educación sexual escolar. La iglesia católica interfiere con el derecho de niñas y niños a la información y al conocimiento. La presencia clerical, lo mismo que la servidumbre, resulta un freno para la intimidad y para la disolución de los vínculos jerárquicos en el universo familiar. El discurso eclesástico erigido como autoridad moral, releva la autoridad paterna y materna, ejercidos de un modo persuasivo y no autoritario.

La cultura de la hacienda, donde se inserta la figura del padre/patrón, se ha configurado a través de la tutela vasallática definida por un tipo de respeto asentado en el sometimiento incuestionable de los subordinados a la voluntad de aquél. En esta tradición la benevolencia se ha combinado con el trato despótico y los sentimientos amorosos han quedado excluidos. La persuasión y la actitud amorosa no son parte de este paternalismo señorial y pre-moderno.<sup>5</sup> Más bien se asocia la obediencia, la protección y la tutela. Esta trilogía se apoya en la ausencia de un poder público que regule las relaciones entre amos y siervos, y todas las acepciones de esta verticalidad. -relaciones jerárquicas entre adultos y niños. El prestigio del patriarca se ha sustentado en su capacidad de proteger, controlar y someter a su obediencia al mayor número de individuos dentro de las fronteras reales y simbólicas de su casa. Así se construyó un modelo de virilidad señorial con un dominio con pocos límites sobre los sometidos al poder doméstico, indefensos, presumiblemente sin responsabilidades, y necesitados de asistencia y tutela. El patriarca se erigió como el gran proveedor, siempre y cuando recibiera la total fidelidad. El patrón sostenía la estabilidad interna y hacía de conexión con el mundo exterior, pero sobre él no pesó ninguna instancia externa que regulara su poder. De otro lado, la actitud paternalista ha mitigado los rasgos más duros del sistema y debilitado la capacidad del individuo de verlo en términos políticos. El paternalismo intercambia protección y sustento por sumisión y trabajo no remunerado. La dominación patriarcal se legitima a través de la tradición y es sólo contrarrestable por ésta. El patriarcado es el poder personal dentro del hogar y se desarrolla a través de la dependencia personal. Es esta una de las coordenadas sustanciales sobre las que se han erigido los patrones de autoridad por un lado, y de afecto por otro.

---

<sup>5</sup> Peter Elmore, "La violencia del tiempo. El mestizaje y sus descontentos", *Márgenes* XI, 16, 1998, Roland Anrup, *El taita y el toro. En torno a la configuración patriarcal del régimen hacendario cusqueño*, (Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Gotenburgo, 1994).

Por eso pensamos que reflexionar sobre la infancia en el Perú hoy exige incluir el problema de patriarcado/paternalismo, y su contraparte política, la cultura patrimonial y clientelista<sup>6</sup>.

En los últimos años ha sido frecuente entre la opinión pública la alusión a que el principio de autoridad se ha perdido, como manera de explicar el presunto desorden social y la violencia, y las llamadas ansiosas por restablecerlo. Creemos que nos es precisamente eso, sino que el modo de ejercerla ha dejado de ser válido y las jerarquías se han erosionado dando paso a pretensiones más igualitarias que sin embargo no encuentran eco en las instituciones. El mismo hecho de insistir en un estilo patrimonial y privado, basado en una superioridad proveniente de una tradición patriarcal, provoca una indiferencia o desconocimiento de la norma, que al no poder ser sustituida por otra da lugar a la agresión indiscriminada. En vez de eso la violencia manifiesta la sensación de pérdida del control, de control de los sujetos que se rebelan frente a una forma arbitraria de dependencia, y se ejerce como un mecanismo defensivo de los que sienten que están perdiendo privilegios en el ejercicio del poder, defensivo en cuanto al cuestionamiento que pueden hacer, y en efecto hacen los demás de las preeminencias supuestamente inalienables. Lo que ocurre es que el modelo jerárquico del padre/patrón es severamente cuestionado y pierde legitimidad, y la desesperación por mantenerlo reduce las posibilidades de canalizar el desorden y la confusión, y de mitigar la consecuente violencia que esto produce. La crisis de autoridad sobreviene cuando aquella a la que antes se le obedecía en base a este esquema de relaciones jerárquicas no es reconocible como tal. Se ha despersonalizado.

La gravitación del paternalismo, del clientelaje y de la moral de la servidumbre mediatizó las relaciones de afecto. Las figuras paternas y maternas no estuvieron al margen de esta combinación. La autoridad paterna tuvo que construirse ajena a controles extradomésticos, lo que puede haber contribuido a una acentuación de los vínculos autoritarios. Pero el autoritarismo tiene variedad de connotaciones. En este caso sería un riesgo no tener presente que se trata de una autoridad cuyo ejercicio no se orienta por una ley escrita sancionada por una institución público/estatal. Esto significa que las relaciones entre padres e hijos están sujetas a una dinámica donde no ha habido renuncia de autoridad, sino más bien concentración. El padre no es una figura que haya intercambiado elementos o signos de su poder con otro depositario reconocido de autoridad.

A esto se agrega una definición de poderes tutelares familiares muy desiguales. El reparto de autoridad entre madre y padre tampoco está regulado desde fuera, y en una sociedad como la que describimos la asignación de poder no está en manos precisamente de las mujeres. Hay que tener presente que hasta principios de los ochenta los analfabetos han estado al margen de los más mínimos derechos ciudadanos, es decir la elección de las autoridades públicas. Si consideramos que

---

<sup>6</sup> Esta relación la he trabajado en "Sexualidad y cultura pública. Los poderes domésticos y el desarrollo de la ciudadanía", *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*, S. López Maguiña, G. Portocarrero, R. Silva .Santistevan, V. Vich, (Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales, 2001)

hasta hace muy poco eran las mujeres las que engrosaban mayoritariamente las filas del analfabetismo, entonces no es fácil (debe decir difícil) imaginar las varias maneras en que la imagen de lo femenino se ha asociado a lo inferior. Este proceso debe considerarse en la reflexión sobre la infancia, tanto en términos de cómo se incorporan en el universo íntimo afectivo las desigualdades: una madre asociada con lo doméstico y la subordinación y un padre aparentemente poderosos pero por otro lado consciente de su vulnerabilidad, y en una constante necesidad de afirmar su dominio a través de un tipo de comportamiento determinado. El alarde de la autoridad, ritual masculino, doméstico y público, tiene que ver también con la debilidad de la palabra escrita para atribuir cualidades específicas y correspondientes a las identidades sexuales y sociales. Considerar la ambivalencia es clave. La madre no tiene el poder para orientar la educación de los hijos, pero por otro lado está sola en la casa, y los hijos no se pueden independizar de ella, ni de su imagen.

La violencia de parte de los que detentan el poder —ya sea un policía de bajo rango como un esquilmado esposo y padre— aparece como una respuesta a una mirada, a una observación del otro que lo expone, de uno diferente que deja de estar de acuerdo, que discrepa con unas reglas que han sido establecidas por otros, sin tomar en cuenta sus opiniones y pareceres. Al amenazarse las formas del ejercicio del poder se ve amenazada también la identidad sexual. Entonces la violencia actúa como defensa maníaca y perversa de la virilidad, ante las dificultades para cumplir con los mandatos del código de honor, es decir, con la exigencia de proteger y controlar a un número regular de subalternos —entiéndase niños y mujeres— la agresión en sus múltiples acepciones es lo que está más a la mano.

Un punto crucial del ejercicio de la autoridad privada es la legitimidad del uso del castigo físico. La violencia personal directa está avalada por el vínculo vasallático. Y una manifestación de este enunciado es el reducido aparato represivo y de control social público existente en el Perú. En vez de esto, funcionan las clientelas y se desarrolló el patrimonialismo, es decir, el uso privado del poder público. El tutelaje familiar y los patrones de los diferentes centros de trabajo se encargaban de la sanción de las transgresiones.<sup>7</sup> El paternalismo, rasgo distintivo incluso de este siglo XX, ha sido consustancial a la violencia física y a la privatización de la vida política. La actitud prebendalista sigue dibujando los contornos de los grupos de poder. El reparto de favores y el sistema de fidelidades propios del dominio patriarcal y patrimonialista tienen aún un papel central en las relaciones de poder. La violencia pues se sustenta en una tradición patriarcal donde la agresión física ha sido la forma por la cual se sancionaba la desigualdad. La naturalidad o la indiferencia con que se responde hoy al maltrato físico y psicológico contra niños y niñas habla de la sobrevivencia de esa cultura patriarcal encarnada en la figura del patrón, con la cual buena cantidad de personas e instituciones se siguen identificando.

---

<sup>7</sup> Manuel Burga y Alberto Flores Galindo. *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. (Lima: Rikchay ediciones, 1981).

Así, el espacio público resulta particularmente hostil, tanto las calles como las instituciones sociales y políticas. La inseguridad pública y la fragilidad de las instituciones propias de sociedades como el Perú, por otro lado, también tienen que ver con el peso de los poderes privados. El patriarcado reposa en gran medida en el código de honor. Según este sistema –el del honor- la exposición femenina pública –y de los subordinados en general- hace vulnerable el prestigio del grupo familiar, del clan al que pertenece. La hostilidad y el peligro de la calle mantienen a éstos en la casa, donde la mirada masculina los controla directamente. Este ha sido el modelo ideal. El no poder alcanzarlo o reemplazarlo por otro alternativo podría ser una de las explicaciones del intenso sentimiento de frustración que se traduce en una agresividad difícil de canalizar hoy en el Perú, y de la cual los niños son al mismo tiempo que víctimas, en algo protagonistas. El señalado descuido en la normatividad pública afecta seriamente las posibilidades de que niños y niñas puedan contar con “territorios” seguros y amables –parques, museos, etc.- donde puedan encontrar referencias extradomésticas capaces de enriquecer su experiencia vital y sentirse más libres.

## II. LA IMPORTANCIA DE LA CULTURA EMOCIONAL

Pensar la infancia también pasa por entender la cultura emocional de una sociedad. Las maneras de criar, de cuidar y de tratar juegan un rol crucial en la definición del sujeto infantil. En la configuración del mundo sentimental intervienen de manera decisiva la calidad de los vínculos que establecemos, tanto entre los adultos como entre adultos e infantes. No obstante, para entender bien dentro de qué coordenadas está esta dimensión de nuestro interés, es importante precisar que estamos en un momento de transición, en el que conviven vínculos y actitudes autoritarias con patrones más igualitarios de relación. Aquí se cristalizan procesos históricos a los que debe prestarse atención pues generan un conjunto de problemas particular. Quizás uno de los principales es el relativo al desarrollo de las sensibilidades y al uso de violencia física y psicológica. La infancia pues supone un grado considerable de autocontrol y de inversión emocional de los adultos. Es decir, el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho afecta sin duda en la manera de ser de los adultos. Los niños así, se convierten en una fuente de presión social que llega a modificar la modulación de la pulsión adulta. Este proceso configura de manera sustantiva el flujo y la naturaleza de los afectos en las sociedades en general. Esta posibilidad es necesaria entenderla a la luz de una reflexión sobre los procesos históricos culturales, que den cuenta de las variedades en conflicto que forman parte de la configuración social del Perú.

Este tipo de intereses hace obligatoria la alusión a la cuestión de la ilegitimidad y a la endémica baja tasa de nupcialidad en el Perú.<sup>8</sup> La ilegitimidad, y en buena parte de esos casos el no

---

<sup>8</sup> Ver Maria Emma Mannarelli, *Pecados públicos. La ilegitimidad en Lima en el siglo XVII*, (Lima: Ed. Flora Tristán, 1993), también *Limpias y modernas. Género, higiene y cultura en la Lima del Novecientos*, (Lima: Ed. Flora Tristán, 1999).

reconocimiento paterno, plantean situaciones fuertemente ligadas a la limitación del ejercicio del derecho de parte de niñas y niños en este país. Este es un punto que articula una porción considerable del argumento del presente ensayo. Ligado a este aspecto virtualmente omnipresente en la configuración social peruana, está la naturaleza de la relación entre el estado y la iglesia católica, y las posibilidades de construir una cultura laica y democrática. Y este punto es clave puesto que durante siglos el estado le ha cedido a la iglesia el dominio del universo de la sexualidad. Vale la pena aclarar que hasta 1936 los nacimientos, matrimonios y defunciones sólo podían ser transcritos al registro civil luego de la sanción parroquial. No había registro civil autónomo. Los que otorgaban la identidad peruana y definían los hitos vitales de los habitantes del Perú eran las autoridades eclesiásticas. Y por lo menos hasta los años veinte rigió un código civil –aprobado en 1852– en el que explícitamente se le encargaba a la iglesia católica regular la vida matrimonial y en consecuencia, la sexual.

### **LA INFANCIA Y LAS TRADICIONES FAMILIARES EN EL PERÚ**

Los estudios sobre las relaciones familiares, los vínculos de parentesco y, en particular sobre la niñez, sostienen que la naturaleza de los afectos entre los distintos miembros de la familia varía a lo largo de los siglos por muchas razones.<sup>9</sup> Las transformaciones sociales han supuesto también cambios graduales pero significativos en los contenidos de los vínculos familiares y en la manera de sentirlos. Los vínculos entre padres e hijos cambiaban y los roles asignados a ellos también.<sup>10</sup>

La noción de familia imperante en la sociedad urbana colonial, inspirada en la tradición ibérica, presentó una configuración análoga a la sociedad estamental: un orden jerárquico y funciones muy delimitadas para cada uno de sus miembros. La familia era concebida como un organismo natural que permanecía siempre igual. Cada uno de sus miembros tenía claros derechos y obligaciones. Las relaciones entre sus miembros se definían por criterios de superioridad e inferioridad, así como de mando y obediencia.<sup>11</sup> Los vínculos entre las familias, así como la propia estructura vertical y jerárquica, englobaban a una considerable cantidad de personas instituyendo una serie de gradaciones que vinculaban a los más nobles y ricos, con los más pobres, con los esclavos y los huérfanos.<sup>12</sup> Los niños, así como las mujeres y los sirvientes y subordinados en general, eran seres dignos de protección, tutela

---

<sup>9</sup>Aries, *Centuries*; Ryan Johansson, "Centuries of Childhood/Centuries of Parenting: Phillipe Aries and the Modernization of Privileged Infancy," *Journal of Family History* 12 (4) (1987): 343-365.

<sup>10</sup> Lamentablemente se ignora por completo la situación y la naturaleza de la población infantil de la sociedad colonial en cuestión. No se han realizado estudios sobre la composición de las familias urbanas, ni análisis demográficos que permitan una visión siquiera parcial del problema.

<sup>11</sup> José Antonio Maravall, *Estado moderno y mentalidad social, siglos XV y XVII*, (Madrid: Alianza, 1986), II, p. 27.

<sup>12</sup> James Lockhart y Stuart Schwartz, *Early Latin America*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1983), p. 7.

y sometimiento. Asimismo, las relaciones fuera del matrimonio y los hijos ilegítimos, incluyendo todas sus acepciones, formaban parte del colectivo afectivo y social de los españoles de la época. La subordinación femenina y la difusión de la ilegitimidad se encontraron perfectamente interpretadas y normadas dentro del código de honor de la época. El honor fue un valor excepcionalmente gravitante, tanto dentro de la sociedad hispana contemporánea, como en el escenario mismo de la conquista, influyendo fuertemente en las actitudes de los conquistadores hacia las mujeres próximas y hacia los hijos tenidas en éstas.

## LA INFANCIA EN LOS ANDES

En contraste con esto, la ilegitimidad parece insular en los grupos étnicos nativos que se encontraban bajo el poder del Inca. Se trataba de sociedades orientadas a la producción agrícola, con un incipiente desarrollo de centros urbanos y una restringida actividad mercantil. El sistema de organización social se basaba fundamentalmente en unidades articuladas internamente a través de lazos de parentesco muy puntuales y definidos. Como en la mayoría de sociedades de este tipo, los patrones matrimoniales debían observar pautas relativamente estrictas a fin de que el acceso a la propiedad, patrilocal, matrifocal y bilateral, común o individual, y los procesos productivos pudieran tener resultados óptimos.<sup>13</sup> El parentesco dictaba de una manera casi unívoca las formas de relacionarse.

El mandato del clan se combinaba, en conflicto o en armonía, con las urgencias estatales. De acuerdo al cronista Guamán Poma de Ayala, la infancia estaba periodificada en base a funciones entre el grupo familiar y los requerimientos de la administración inca. Tales funciones se diferenciaron claramente de acuerdo a la pertenencia sexual. . Por ejemplo, bebés recién nacidas eran cuidadas por sus madres: “que le cirua su madre y el ayude sus ermanillos o su agüela, o tía o algún pariente cercano” (Guamán Poma, 209). Para los niños varones lo explícito tuvo otro tono: “que le a de ceruir su madre de fuerza, no otra persona es que da la leche a los dichos niños” *uana quirauipi cac* (Ibid, 189). Los niños de teta que empezaban a gatear pertenecían a otra categoría. Fueron incluidos aquí aquellos que contaban entre uno y cinco años. No estaban en edad de servir sino de jugar con otros muchachos. Debían ser protegidos de eventuales accidentes “que no se

---

<sup>13</sup>Hay testimonios de contemporáneos, como el de Guamán Poma que refuerzan esta impresión. El desasosiego del cronista frente al comportamiento de mujeres indígenas se ubica dentro de lo que fue su percepción del "mundo al reués". Las pautas de emparejamiento de su pueblo y de los otros nativos se habían pervertido con la presencia de los hombres blancos, curas, corregidores y encomenderos. Estos hechos habían transgredido las fronteras de su espacio, usando laboral y sexualmente a las mujeres nativas, engendrando "mestizillos", poniendo en juego la continuidad de su raza. Para él, las mujeres indias no son víctimas de esta situación, son protagonistas voluntarias. Prefieren amancebarse con españoles o con cualquiera, antes de seguir siendo mujer de indio mitayo. Felipe Guamán Poma de Ayala, *Nueva crónica y buen gobierno*. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Siglo XXI editores, 1980).

cayga ni se queme, que le guarde uien”(Ibid., 189). Estos últimos fueron calificados con niños “cin prouecho”, es decir, inútiles.

El equivalente femenino, también sin provecho, estaba a cargo de la crianza de la madre, para lo cual estaría “reservada”. Dependiendo del estatus, a esta edad, es decir, entre uno y cinco años, se les asignaría tierras y sementeras. “Y todos le mantenían y lo mirauan, aunque tengan padre y madre, la gran misericordia que auía en este rreyno, lo que no an tenido en toda Castilla ni lo tendrán por ser tan uellaca gente” (Ibid., 207). Si eran huérfanos recibían la protección y el cuidado de la comunidad.

De cinco a nueve años (*pucllacoc uauaracona*) tenía los niños “de la dotrina”. Ya se inician en el servicio, aunque siguen jugando. Sirven a sus padres y a sus madres, se van convirtiendo en una ayuda doméstica importante. Dice el cronista “lleuauan muchos asotes y coscorrones” y servían para “haser jugar a las crías que gateauan y a los que están en las cunas de menealle y de miralle” (Ibid., 185). A estos pequeños también podía encargárseles el cuidado de los huérfanos. Vemos como la educación doméstica permitía e incluía el castigo físico. Guamán Poma agregaba que eran “los niños que juegan, niños de la dotrina y de la esqüela” (Ibid.). “Estos combiene que sean castigados y dotrinados en todo el rreyno” (Ibid., 185). A la versión femenina *pucllacoc uarma* es decir, a las niñas de 5 a nueve les correspondía el servir a su madre. Sin embargo, eran calificadas al mismo tiempo como “las muchachas que andan jugando”. A esta edad también podían servir de compañía a la coya o a las ñustas y a otras mujeres poderosas e importantes. También era un periodo en el que incursionaban en el hilado y el tejido, realizaban pequeñas cosechas y ayudaban a hacer chicha y a cuidar a los menores. Guamán Poma agregaba: “Estas dichas niñas se le an de enseñalle a linpiesa (...) lavar y cocinar que es oficio de muger y donsella que combiene y le dotrine su padre y madre”. (Ibid., 205).

Una parte sustancial de las tribulaciones del cronista tuvo que ver con la exposición de las mujeres indias al abuso sexual de las autoridades coloniales. En estos párrafos no deja de aprovechar la oportunidad para recordarle al rey de España la vulnerabilidad de la población femenina infantil nativa frente a los avances sexuales de los administradores del sistema colonial: “Con color destas niñas, donzellas y lo desviga los quras de las dotrinas y corregidores y comenderos....” La seducción y la violación de niñas y púberes indígenas horrorizaron a Guamán Poma que no dudó en publicar el hecho.

Entre los nueve y los doce años los varones servían a su padre y al cacique. Se dedicaban a la caza de aves menudas, cuyos productos servían para variados fines como la alimentación y plumas para la ropa del inca. No estudiaban ni iban a la escuela. Esa especialización podía ser combinada con

tareas habituales como cuidar el ganado, conseguir leña y paja. Colaboraban con la unidad doméstica. “Y con ellos andaua muchos asotes y linpisa en este rreyno.” (Ibid., 183).

Las niñas que correspondían a esta escala, de nueve a doce años, eran identificadas como las que recogían flores. También recolectaban plantas acuáticas como los yuyos, verduras secas y otras hierbas. La primera actividad se asociaba directamente con una actividad de prestigio como era la producción textil. De las flores se extraía el material para el teñido de la ropa fina vinculada al ejercicio del poder. A esa edad, entonces, las niñas combinaban las tareas del ayllu, de su grupo de parentesco con aquellas vinculadas al poder público. Pues lo mismo que en otras edades se esperaba que ayudasen a sus padres “y eran muy ubedente donzellita castigada ellos” (Ibid., 203). Guamán Poma no dejó de comentar cómo estas dignificantes prácticas contrastaban con lo que trajo consigo el régimen colonial: “Desde chica le enseña a rregalos y a pecados de fornicarse” (Ibid.)

En el caso de los chicos varones los doce años marcaban un hito en cuanto dejaban de estar vinculados a la casa y el trabajo se volcaba hacia la comunidad “Cirue a la comunidad y *sapci*” (Ibid., 181). Esta etapa terminaba a los 18 años. Cuidaban el ganado y cazaban. Trabajaban en las tierras de los caciques principales de los pueblos. Esto parece ya una contribución muy específica a las autoridades extrafamiliares. El cronista los calificaba como muy obedientes, con lo que podría estarse refiriendo a que en este periodo de la vida los jóvenes estaban bastante adiestrados en el servicio al estado y a la comunidad y alejándose cada vez más de la órbita doméstica más básica. Se “hacía por amor a la rrepública y aumento de la grandesa de la magestad del Ynga” (Ibid.). “Todo lo estorua los quras de la dotrina y corregidores y comenderos con color de sus seruicios en todo el rreyno.” (Ibid.). Por último, a partir de los doce años las jóvenes *coro tasque*, de cabello corto, ciruan a su padre y a la comunidad. Se les destinaba a servir a sus padres y abuelas. También a las mujeres con poder político, de la élite, para quienes hilaban y tejían cosas delicadas. Podían combinar este tipo de tareas con el pastoreo y la agricultura. No dejaban de realizar otras tareas domésticas en sus unidades familiares de origen. La continencia sexual parece caracterizar por lo menos hasta aquí la vida de las niñas. Es interesante subrayar cómo se combinan aquí los poderes familiares con los del estado en la definición de la infancia y en su desarrollo. Llama la atención en la precisión en la delimitación de las etapas y la rigurosa injerencia del estado en la clasificación de las etapas de la vida.

## EL CÓDIGO DE HONOR Y LA DESCENDENCIA

La honra definía las coordenadas de las actitudes de los españoles. La reputación de un hombre se adquiría por virtud de su rango, sus hechos y su valor, las mujeres a través del recato sexual.<sup>14</sup> Dentro del código de honor las mujeres eran consideradas como patrimonio de sus maridos, de donde se desprendía un doble patrón moral que tenía vastas implicancias sociales y personales, y que se transmitía a los infantes de manera muy puntual.<sup>15</sup> La perspectiva de la conquista y de la gloria, exacerbó un valor como la honra. Un matrimonio con una mujer india, aunque noble, no proporcionaba al hombre español el prestigio que podía lograr con una mujer española de más o menos alcurnia. La honra estaba asociada a la condición de cristiano viejo, y ésta, a su vez suponía la limpieza de sangre. Los indios eran de estirpe idólatra, recién "convertidos". Este rasgo podía ensombrecer cualquier árbol genealógico que aspirara a un reconocimiento de la sociedad hispana. Así, en los albores del régimen colonial se difundieron las uniones consensuales entre los españoles y mujeres nativas de distinta categoría social. Los españoles también procrearon una descendencia híbrida con mujeres esclavas y esclavas de ascendencia africana.

La ilegitimidad fue una de las manifestaciones de la desigualdad, que a su vez alimentaba y acentuaba el sistema de jerarquías propio de la sociedad colonial. El destino de los ilegítimos fue definido por múltiples factores. El carácter patrimonial del Estado español expresado en la precariedad de la vida pública de las instituciones de la época, agudizada por las circunstancias de la guerra, le dieron a las voluntades masculinas un margen de acción considerablemente dilatado. Las opciones personales fueron desde la legitimación de su descendencia ante la Corona española, hasta la negligencia absoluta. En medio estuvo el reconocimiento formal paterno que convirtió a los ilegítimos en naturales, y mecanismos tales como la adjudicación de dinero, dotes en el caso de las mujeres, nombramiento de tutores y responsabilidades directas a propósito de la educación y crianza de los niños.

Todas estas posibilidades estuvieron acompañadas, en mayor o menor grado, de la incorporación de los hijos e hijas a las estructuras familiares hispanas, y consiguientemente fueron alejados de la cultura materna nativa. En esta dinámica se perfila la tendencia que va convirtiendo la condición ilegítima en condición de jerarquización, con un componente servil. El afán de mantener a los hijos mestizos alejados del universo cultural nativo no fue privativo de los conquistadores como individuos. Esta actitud se expresó también en la creación de instituciones como el recogimiento para niñas

---

<sup>14</sup>Bartolomé Bennassar, *The Spanish Character. Attitudes and Mentalities from the Sixteenth to the Nineteenth Century*, Berkeley: University of California Press, 1979) p. 215-219.

<sup>15</sup>Mariló Vigil, *La vida de las mujeres en los siglos XVI y XVII* (Madrid: Siglo Veintiuno, 1986) p. 140.

mestizas de Santa Clara en el Cusco en 1551.<sup>16</sup> Además de la legitimación, estaba la posibilidad de reconocimiento.

La ilegitimidad fue un fenómeno que atravesó todos los grupos sociales y étnicos de la sociedad colonial limeña y tuvo significados diferentes para las personas de la ciudad, y éstos variaron de acuerdo a múltiples situaciones. Simultáneamente estas mismas experiencias configuraron un sistema particular de jerarquías, que se encargó de ordenar a los individuos dentro de éste, sin llegar a la exclusión propiamente dicha. Los mecanismos jerarquizantes de la organización social hicieron que los ilegítimos no quedaran fuera de ésta, sino que ocuparan una posición inferior.

De acuerdo al amplio poder de que disponían los hombres -el poder de la palabra masculina en el momento de la inscripción en los registros bautismales, donaciones eventuales, diferentes formas de alusión en los testamentos- éstos podían otorgar el estatus que más les convenía. Al otorgar la condición de natural, o con el simple reconocimiento, niñas y niños nacidos fuera del matrimonio tornabanse herederos y se mantenían dentro del grupo del padre. Pero siempre en una situación de inferioridad con respecto a los legítimos.

La existencia de un vínculo formal diferente del padre, matrimonio o hijos legítimos, o la condición de esclava de la madre, inhibieron en la mayor parte de los casos un reconocimiento formal de los niños nacidos fuera del matrimonio. En estas circunstancias quedaban opciones individuales, y las más de las veces eventuales o intermitentes. A través de la entrega periódica de dinero, ropa y alimentos, de dotes informales y de donaciones testamentarias secretas, los hombres reproducían un comportamiento que se acercaba a una especie de moral caballerescas, pero que no lograba alejarse de la penumbra propia de la clandestinidad. Esto significó que los derechos de muchos niños se sujetaran a la lógica extralegal de la sociedad y que la paternidad comprometida se ubicara más allá de las exigencias públicas. La debilidad, o más bien las características del poder público, tan interferido por la autoridad masculina familiar y por los propietarios de esclavos, influyó fuertemente en el significado de la paternidad. Las voluntades paternas tenían un espacio de acción muy amplio que definía la experiencia infantil. El peso de la ilegitimidad en la figura materna es también un aspecto al que se le debe prestar atención. Lo que parece ser es que las mujeres pierden prestigio y valor en una sociedad donde predominan estas características. La maternidad extraconyugal y las relaciones consensuales, acompañadas por poderes públicos que se apoyan en la dominación patriarcal, atentan contra una crianza estable y protegida.

---

<sup>16</sup>Nancy Van Deussen "Los primeros recogimientos para doncellas mestizas en Lima y Cusco, 1550-1580," *Allpanchis* I 35-36 (1990): 249-291.

## EL ABANDONO INFANTIL

El abandono de niños en las ciudades occidentales usualmente ha servido como un importante regulador de diversos aspectos de la vida familiar: como un freno al crecimiento demográfico, para regular la herencia sin llegar a la eliminación propiamente dicha, o como una manera de enfrentar estrecheces materiales.<sup>17</sup> La deformación física, el nacimiento de una relación ilegítima o incestuosa, el ser de un sexo no conveniente, normalmente mujeres, o sencillamente no deseados fueron las razones más evidentes para el abandono de niños recién nacidos.<sup>18</sup> Especialmente en las ciudades populosas, durante periodos de crisis, los padres que abandonaban a sus hijos fueron, cada vez más, curas, mujeres solteras y explotadas, prostitutas y servidoras domésticas.<sup>19</sup> De cualquier forma, el problema de los niños abandonados estuvo estrechamente vinculado a la cuestión de las relaciones extraconyugales y a la ilegitimidad.<sup>20</sup>

La cuestión del honor occidental, asociada al problema de género, jugó un papel importante en el abandono de los niños de la población urbana de mayor estatus. Exponer a los niños nacidos de relaciones sexuales ilícitas entre hombres y mujeres protegía el pudor y la honra femenina. También solucionaba los problemas matrimoniales masculinos que podía ocasionar la publicidad de relaciones adúlteras. Por otro lado, las niñas y los niños ilegítimos, fueran estos bastardos, espúreos o adulterinos, bajo la condición de expósitos podían gozar de algunos de los privilegios propios de los hijos legítimos. Muchos de los expósitos engrosaban las filas familiares muchas veces en condición de servidumbre, lubricando así el sistema jerárquico de la sociedad colonial. Normalmente las casas en donde exponían a los niños pertenecían a los sectores medios y altos de la ciudad. Allí los niños tendrían asegurado su futuro, o por lo menos su sobrevivencia. El abandono a secas privaba a los niños sin padres de ciertos derechos y privilegios. Una manera de esquivar las desventajas de la condición de abandonados era conseguir el estatus de expuesto. Esto suponía la aceptación del niño o niña de parte de una familia, usualmente acomodada, que se hiciera cargo de su crianza. La pertenencia casi exclusiva de los niños expuestos a los sectores dominantes de la ciudad revela criterios de discriminación social y étnica entre los niños abandonados.

---

<sup>17</sup>John Boswell, *The Kindness of Strangers. The Abandonment of Children in Western Europe From Late Antiquity to the Renaissance*, (New York: Pantheon Books, 1989). En América Latina este aspecto ha sido abordado por Ann Twinam, *Public Lives, Private Secrets. Gender, Honor, Sexuality and Illegitimacy in Colonial Spanish America* California: Stanford, 1999).

<sup>18</sup>Las posibilidades de controlar la natalidad no eran propiamente desconocidas. No obstante, el coito interrumpido, por ejemplo, se practicó, aunque no de manera muy difundida. Ante un embarazo no deseado, las mujeres podían recurrir a prácticas abortivas, aunque reveladoras de sus deseos, pocas veces eficaces. Vigil, *La vida*, p. 121.

<sup>19</sup>Boswell, *The Kindness*.

<sup>20</sup>León Carlos Álvarez Santalo, *Marginalización social y mentalidad en Andalucía Occidental: Expósitos en Sevilla (1613-1910)*, (Sevilla: Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, 1980), p. 34.

Los niños huérfanos, virtualmente abandonados o expósitos formaban parte física e institucionalmente del cuadro social de la ciudad. No todos los niños abandonados tenían la suerte de ser acogidos por familias o instituciones religiosas que se encargaran de su crianza. Hay evidencias que nos permiten detectar situaciones menos felices. La escena de recién nacidos "botados" en las calles de la ciudad fue parte de la vida diaria de Lima.<sup>21</sup> No obstante, si la administración colonial no sancionó duramente las relaciones extraconyugales, menos maltrató a la prole que resultó de ellas.

La creación del hospital de los Niños Huérfanos de Atocha a principios del siglo XVII fue iniciativa de un hombre conocido como Luis Pecedor, que por ese entonces se encontraba viejo y ciego. Llevaba una vida humilde y virtuosa.<sup>22</sup> Ese hombre solicitaba la creación de la casa de huérfanos con la siguiente descripción: "Recoger los niños guérfanos que se han a las puertas de las iglesias y por esas calles y aun los avemos quitado de los muladares y otras bezes se an allado comiéndolos los perros y en los ríos y acequias de que Nuestro Señor a sido ofendido y de presente ay treinta niños de cuna de más de otros muchos que abemos dado a algunas personas que los crían por amor de Dios y otros por ahijados que bienen a ser más de ciento beinte demás de otros muchos que sean muerto".<sup>23</sup>

Este fenómeno dio lugar a la fundación, en 1603, de la Casa de Niños Expósitos, conocida también como el hospital de los Niños Huérfanos de Atocha.<sup>24</sup> Pese a que inicialmente el hospital estuvo destinado a albergar a los niños "españoles", hombres y mujeres, sin padres, abandonaron en su torno a toda clase de niños. Estaba ubicado en el barrio que más tarde conformaría la parroquia del mismo nombre: Huérfanos. La mortalidad infantil de la época debió dejar a muchas mujeres con los pechos llenos de leche y sin hijos que criar. Muchas de ellas recogían a niños del hospital y luego se quedaban con ellos. Es probable que muchos de los niños ilegítimos y abandonados siguieran aquel destino. Estos procedimientos se convirtieron en mecanismos informales de adopción. En resumen, mujeres esclavas, aristócratas, solteras y beatas, de toda procedencia étnica se vieron vinculadas con los niños abandonados en la sociedad colonial limeña.

El abandono de los niños en ese hospital fue una experiencia muy dura que las mujeres prefirieron evitar. Las que no tenían la certeza de que sus bebés iban a ser aceptados en una casa de familia, tenían únicamente la opción de los Niños Huérfanos. El dolor y la angustia o la deshonra. A otras

---

<sup>21</sup>Rubén Vargas Ugarte, S.J. *Historia General del Perú*, 6 vols., (Lima: Milla Batres, 1966), II, p. 31.

<sup>22</sup>Hesperiophylo (seudónimo de José Rossi y Rubí), "Noticia histórica del hospital de los Niños Huérfanos" *Mercurio Peruano* I (1791): 294-309. Ed. Facsimilar, Biblioteca Nacional del Perú, p. 298.

<sup>23</sup>Archivo Beneficencia Pública de LimaL, Huérfanos, Antecedentes, I.

<sup>24</sup>Vargas Ugarte, *Historia*, II, p. 31.

no les quedaba mucho por escoger. Las sanciones familiares sí eran fuertes, como hemos visto, sobre todo para aquellas que pertenecían a una familia que pretendía una honra que proteger. Considerando el significativo número de niños abandonados, la culpa y el remordimiento, o sencillamente la tristeza, debieron ser un componente más o menos compartido por muchas mujeres que se desprendieron de sus pequeños recién nacidos.

El aumento progresivo de niñas abandonadas concitó un particular interés entre las autoridades. Hombres y mujeres pudientes y preocupados por la salvación de sus almas hicieron constantes donaciones para protegerlas. Las cofradías de la ciudad ofrecían anualmente dotes para doncellas sin padres, pero blancas. Familias de fortuna fundaron ricos patronatos que velaran por la honra de las niñas expósitas. En 1653 se fundó el Colegio de Niñas Expósitas de Santa Cruz de Atocha. La falta de "doctrina y enseñanza" que padecían las niñas huérfanas, combinada con la "pobreza y nezesidad", ponía en grave riesgo su honestidad. En resumen, sus condiciones de vida las alejaban del matrimonio o del ingreso a un convento. Podían perderse en el "siglo". Los niños varones casi no aparecen en los documentos encontrados. Es posible que el destino de éstos haya seguido otra ruta. Definitivamente, el celo mostrado por las autoridades de la época hacia la suerte de las niñas blancas no se sintió de la misma manera frente a los niños de este mismo grupo. El comportamiento femenino fue el centro de las preocupaciones de las autoridades en lo que a niños sin padres se refería.

Los problemas materiales de las niñas abandonadas fueron resueltos parcialmente por instituciones como las mencionadas. Pero lo que sí resulta evidente es la cantidad de cambios de vínculos afectivos experimentados por estas mujeres durante su niñez temprana y posteriormente. Una vida azarosa e inestable. Este tema resulta interesante porque permite conocer los acontecimientos así como los factores sociales que fueron dibujando lo que podríamos llamar la estructura psico-social de los individuos del mundo urbano colonial que carecieron de vínculos familiares estables y que estuvieron sujetos a las vicisitudes de la precaria estabilidad de la sociedad colonial. En algunos casos los niños huérfanos e ilegítimos fueron incorporados a la estructura familiar como un miembro más, estableciéndose las relaciones típicas de las jerarquías familiares de la época. Muchas veces los niños sin padres pasaron a formar parte del último peldaño en la escala de las relaciones dentro del hogar, llegando incluso a ser tratados como criados.

La institucionalización del conflicto relativo a los niños sin padres a través de la creación de instituciones protectoras fue un recurso que hizo posible la reproducción de la cultura dominante. Las niñas que originalmente, por las circunstancias de su nacimiento, se encontraban en el lado desordenado de la sociedad, de gran potencial perturbador, fueron puestas bajo el control de las autoridades ciudadanas. La sexualidad y la insubordinación de las mujeres blancas sin familia fueron domesticadas férreamente a través de la segregación y el ascetismo.

La ilegitimidad tuvo una estrecha vinculación con el abandono de niños en la ciudad. Los registros parroquiales muestran una tendencia bastante alta de niños sin padres, pero evidencias cualitativas revelan que no siempre la no presencia de padre y madre en la pila bautismal significó un abandono real de parte de éstos. No obstante, el desconocimiento paternal supuso una trayectoria vital bastante inestable para los ilegítimos. Pero al mismo tiempo, la existencia de niños que crecían alejados de sus madres, promovió la aparición de afectos que trascendieron los vínculos sanguíneos, y que tendieron a crear formas de parentesco ficticio. Considerando la significativa difusión de este tipo de experiencias, dichos vínculos deben haber sido parte importante de la red de relaciones de las personas y los grupos de la ciudad de la época.

### **LA LIBERTAD REPUBLICANA Y LA PRIVATIZACIÓN DEL PODER**

Si bien los ideales republicanos estuvieron inspirados en ideas liberales, -que implicaban un conjunto de propuestas para la educación infantil y la vida familiar- los conflictos políticos post independencia inhibieron las posibilidades de desarrollarlas y plasmarlas en instituciones que orientaran la vida de los individuos. El resultado de esta situación, entre otras cosas, fue que la organización de los vínculos entre las personas quedara en manos de los poderes privados, manteniéndose la regulación de aquellos signada por mandatos que provenían de los espacios no institucionales. Sin embargo, hubo una institución que se fortaleció en medio del fragor caudillista, y fue la iglesia. Por otro lado, en el campo serrano el latifundismo se expande, fenómeno conocido con el nombre del neo-latifundismo. Todo parece señalar que se estuvo frente a un fortalecimiento de los poderes locales y de los hacendados, y de los poderes familiares, lo mismo que de la autoridad eclesiástica que coordinó armoniosamente con esta nueva configuración. La esclavitud y el tributo indígena sobrevivirían en el Perú hasta mediados del siglo XIX. En síntesis, el estado poco pudo abarcar en términos de ascendencia en la vida social de los individuos, y la formación infantil se insertó en este paisaje social.

Las aspiraciones educativas públicas avanzaron muy poco, y la iglesia católica se encargó de llenar a su manera ese vacío. La educación infantil se inspiraba en la doctrina católica y en los mandatos familiares, impregnados, por un lado, de espíritu un jerárquico, y por otro, del sueño insurreccional que alimentaba la aventura caudillista, medio casi único de llegar al poder. El mandato familiar no estaba interferido o mediado por una ley pública laica.

Apenas declarada la Independencia y promulgada la Constitución de 1823 se esbozó el asunto de la educación, su necesidad, y al mismo tiempo, aparecieron los problemas que habrían de acompañar este proyecto a lo largo del siglo XIX y aún parte del XX. Como observa Fell, las autoridades reconocieron la relación entre un sistema de representación democrática y el acceso de la población a la educación.

Pero este reconocimiento se mantuvo en el formalismo. El deber del Estado se anquilosó frente a la escasez de recursos públicos y a las rebeldes particularidades locales y regionales.<sup>25</sup> A lo largo del siglo se construyó y se mantuvo una diferencia entre la educación que debían recibir los varones y la que se dedicaría a las niñas. Además, siempre hubo un contraste entre los esfuerzos desplegados por el Estado para desarrollar la educación pública masculina frente a aquellos destinados a la educación de las mujeres. Esta situación no sólo tiene que ver con una acción desde arriba. Los sesgos oficiales encontraban un poderoso eco en la cultura de la época. El horizonte vivencial infantil femenino, tanto en la vida cotidiana del campo como en la ciudad se desarrollaba en tal dirección que las expectativas educativas de las niñas se circunscribían a una educación doméstica bastante discreta.<sup>26</sup> La Constitución de 1823 reconocía la enseñanza como un derecho para todos los individuos y en 1828 la educación fue declarada gratuita para todos los ciudadanos, pero las niñas no gozarían de ese estatus.

De acuerdo al Reglamento de Instrucción de 1850, las escuelas de primero y segundo grado, tanto de hombres como de mujeres, debían ser gratuitas en las parroquias; la actividad educativa estaba asociada a la Iglesia. La inclusión de ciertas materias como teneduría de libros y elementos de economía política en el curriculum hace pensar que en esa época no existía una correspondencia entre edades y grados escolares. Esto nos hace imaginar salones y grupos de composición etérea heterogénea, lo que habla de una infancia escasamente diferenciada. En algunos Reglamentos se establecieron diferencias entre las materias que cursarían niñas y niños.

El material literario proporciona relatos reveladores sobre el caso. Blanca Sol, el personaje principal de la novela de Mercedes Cabello que lleva su nombre, había sido educada como la mayor parte de las niñas de la aristocracia de la ciudad: “mimada, voluntariosa, indolente sin conocer más autoridad que la suya, ni más límites a sus antojos, que su caprichoso querer”.<sup>27</sup> Dos características resaltan: el desconocimiento de la autoridad y la inexistencia de límites. De acuerdo a Mercedes Cabello, las diferencias en la escuela de monjas eran notables. Las religiosas trataban con marcada consideración a las niñas ricas, y con menosprecio a las pobres.<sup>28</sup> Por lo menos en las escuelas de esta clase el estatus diferenciaba a los grupos y definía el reconocimiento que las niñas recibían. De otro lado,

---

<sup>25</sup>Eve-Marie Fell, "La construcción de la sociedad peruana: Estado y educación en el siglo XIX", 65-71, en *La escuela rural. Variaciones sobre un tema*. Selección de lecturas. Ed. Carmen Montero. Lima: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, FAO, COTESU, 1990. 66.

<sup>26</sup> Eso no quiere decir que las mujeres, sobre todo las que pertenecían a los sectores dominantes y en algunos casos medios de las ciudades, no accedieran a una cultura sofisticada. Pero esas experiencias no se forjaron en espacios diferenciados de la dinámica hogareña. La vida de salón, una mezcla de mundo privado y público, fue el escenario de estas actuaciones culturales femeninas. Maritza Villavicencio, *Del silencio a la palabra*, (Lima: Flora Tristán, 1992) Francesca Denegri, *El abanico y la cigarrera. La primera generación de mujeres ilustradas en el Perú*, (Lima: Flora Tristán, Instituto de Estudios Peruanos, 1996), Mannarelli, (1999)

<sup>27</sup>Mercedes Cabello de Carbonera, *Blanca Sol*, (Lima: Carlos Prince) Segunda edición, 1889. 3.

<sup>28</sup>Ibídem, 4.

los testimonios literarios revelan una sociedad altamente emotiva, que un espacio como el escolar no llegaba a contener.

El Estado y probablemente buena parte de los sectores dominantes no se oponían a la reclusión de las niñas y jóvenes mujeres. Razones de orden, disciplina, buenas costumbres, lo justificaban. La familia no era el mejor medio para cuidar la pureza y virtud sexual que la escuela?. Es probable que la inestabilidad política, las luchas caudillescas, el estado permanente de tumulto social, hiciera que el “orden” familiar correspondiente no fuera el recurso más idóneo para cuidar de las niñas. En este punto es importante mencionar que el entrenamiento social y las pautas de disciplinamiento que las madres debían seguir en la formación moral de sus hijas no estuvieran a la altura de las circunstancias. La reclusión en este tipo de instituciones era una mejor garantía para el cuidado de la sexualidad y de la honra femenina. Por otro lado, habría que explorar algunos aspectos de la vida cotidiana de la época como por ejemplo la mortalidad materna. Es probable que la muerte de muchas mujeres de parto y de enfermedades y complicaciones relacionadas con las funciones reproductivas, dejaran sin protección a muchas niñas, las que necesitaban ser atendidas por instituciones como éstas.

El periodo que Basadre llamó la prosperidad falaz y las corrientes modernizadoras alimentadas por la bonanza guanera enmarcan nuevas actitudes cotidianas y hábitos que empezaban a ser parte de la vida de la ciudad. Precisamente en esos años la prédica liberal empezó a considerar contraproducente que las mujeres se educaran fuera de su casa. Los colegios de mujeres tal como existían en esa época no inspiraban confianza. En ellos los conocimientos eran considerados literalmente un adorno. Estas nuevas concepciones traían consigo una nueva retórica con respecto a las distinciones sexuales. Los niños, sostenía de Paula González Vigil, tenían que asistir a los colegios de ciencias o de artes y oficios para aprender lo que no siempre podrían en sus casas.<sup>29</sup> En el caso de las niñas las consideraciones eran mayores: sólo la necesidad y la ineptitud justificarían su separación de la madre; de no ser así las madres debían cuidar por sí mismas la educación de sus hijas, aún cuando éstas recibieran la enseñanza en los colegios. Pero Vigil opinaba que la situación óptima era que las niñas permanecieran en sus casas y que concurrieran allí las maestras “para que las hijas recibieran las lecciones a su presencia, y bajo su inspección”. Las niñas jamás debían ser abandonadas por el ojo cuidadoso y vigilante de la madre, “sino en el momento preciso en que haya de pasar a las manos de su esposo, para ser con sus hijas lo que su madre fue con ellas.”<sup>30</sup> Hacia la segunda mitad de la centuria aparecía más elaborada la asociación entre maternidad y educación pero gravitaba poderosamente la idea del control privado en la educación de las niñas, y el horror a las experiencias que se desarrollaban fuera del ámbito familiar, especialmente en el caso de las mujeres. De otro

---

<sup>29</sup> Francisco de Paula González Vigil, *Importancia del bello sexo*, (Lima: Instituto Nacional de Cultura) 1975, 137.

<sup>30</sup> *Ibidem*, 138-139.

lado, en la década del setenta aún estaba vigente el ejercicio físico como tabú para las niñas y jóvenes.<sup>31</sup>

En los años previos a la Guerra del Pacífico aparece el interés por crear escuelas para niñas de las clases populares. Estas tuvieron una unívoca inclinación religiosa y moral. La Congregación de Nuestra Señora de Caridad el Buen Pastor estuvo estrechamente ligada a este ciclo. El Buen Pastor se estableció en el Perú en 1871, y tenía entre sus prioridades la rehabilitación, instrucción y educación de las adolescentes de las clases media y proletaria, que, “por lo general, son las más expuestas al abandono moral y material y, en consecuencia, a todos los peligros que tal situación acarrea.”<sup>32</sup> La idea de reclusión, de separación del “mundo” era la que seguía inspirando las iniciativas educativas. La escuela para niñas era concebida como el recinto del aprendizaje moral.

El estado no tiene la capacidad pública, prescindiendo de la iglesia, de formar a las jóvenes. Lo que se nota es la imposibilidad del Estado para hacerse cargo de la vida educativa de las mujeres. Esta clase de actitudes del Estado tiene que ver su naturaleza patrimonial. No puede intervenir en la normatividad de ciertos espacios privados donde el mantenimiento de las diferencias es crucial; tampoco controlar el comportamiento sexual de los que forman esos espacios, no es un garante de la honra femenina. Esta experiencia escolar revela pues cómo la educación femenina se hallaba profundamente dividida de acuerdo a las distinciones sociales, y que la fundación de escuelas tenía como sustento la perpetuación de aquellas distinciones. Este tipo de situaciones va a continuar luego de la guerra de 1879 y hasta fines del siglo.

Según la Estadística escolar publicada en 1890 por Pinto y Oyanguren en Lima, el número de escuelas privadas duplicaba a las del Estado. Esto no incluía escuelas de enseñanza secundaria. Sin embargo, las escuelas oficiales contaban con mayor cantidad de estudiantes, tanto en el caso de las de los hombres como en el de las mujeres.<sup>33</sup> La deserción presentaba mayor incidencia en los colegios públicos. Tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres la asistencia alcanzaba el 77 por ciento de los matriculados. Si bien la deserción no era precisamente alta, Joaquín Capelo sostenía que de los 20,000 que estaban en edad de asistir a las escuelas no iba ni la mitad.<sup>34</sup> El impulso educativo de la primera década del siglo XX no fue en ascenso en los años posteriores. Hubo discontinuidad e incoherencia en la política educativa del Estado, originadas por los cambios de gobiernos y ministros del ramo. La brecha entre la educación pública y privada se acentuaba.

---

<sup>31</sup> Reglamento de la Instrucción Pública de 1876, art. 109.

<sup>32</sup> Roberto Mac Lean y Estenós, *Sociología educacional del Perú*, (Lima, 1944) 416.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> En su *Sociología de Lima* Capelo consignaba para principios de siglo un total de 144 escuelas: 120 privadas y 24 oficiales. El número de mujeres matriculadas excedía al de hombres en un 6 por ciento del número total. La

La influencia religiosa en la educación femenina se sentía con fuerza, especialmente en el caso de la formación de maestras. La Escuela Normal de Mujeres permaneció en manos de los Sagrados Corazones, mientras que las Escuelas Normales de Varones eran reformadas por el civilismo para que estuvieran a la altura de las nuevas expectativas. Supuestamente el gobierno civilista centró su atención en los Colegios de Educandas, los que pretendió reformar y modernizar.

El proyecto civilista, imbuido de la utopía civilizatoria, de las ideas positivistas de orden y progreso, encontró en el sistema latifundista un obstáculo virtualmente infranqueable.<sup>35</sup> Los poderes locales, profundamente permeados por una cultura de servidumbre, resistieron las propuestas educativas de la administración central. Una lógica patriarcal entre el campesinado, de cierta manera no muy ajena a la que predominaba entre los propietarios de la tierra, percibía en el avance de la educación un deterioro de la estructura de parentesco en la que los jefes de familia basaban sus magras prerrogativas. En cualquier caso, la educación de las mujeres no figuró entre los objetivos explícitos de la elite civilista. Además, a pesar del compromiso del civilismo con su proyecto educativo, que se expresa de manera clara en sus notables asignaciones presupuestales a este ramo, las cifras de analfabetismo femenino, especialmente en el campo, y la baja calidad académica, muestran el descuido de los grupos dominantes frente a la educación de las mujeres. Cabe señalar que en este primer lapso del periodo que interesa investigar, la educación femenina tampoco fue materia de interés de los grupos opositores, a pesar de que no fueron propiamente indiferentes al problema de la educación en general. El interés por la educación indígena no incluyó una preocupación por las niñas campesinas.

### **III. LA POST GUERRA: MIRARSE A SÍ MISMO. LA IDENTIDAD Y LA INFANCIA**

Las aspiraciones modernizantes provenientes de la “prosperidad falaz” y de la incipiente institucionalidad política expresada en la creación del Partido Civil se esfumaron patéticamente a raíz de la Guerra del Pacífico. Algunos historiadores han señalado los efectos dramáticos de esta catástrofe nacional en términos del aumento de niños nacidos fuera del matrimonio, de la prostitución y de la caída de la tasa matrimonial. Precisamente a propósito de la preocupación por la debacle nacional, empieza a tomar centralidad la cuestión de la infancia entre diversos agentes de la escena pública del país. La infancia y la maternidad empiezan a relacionarse con las posibilidades de progreso del país.

---

asistencia en 1890 era de 80 por ciento de la matrícula, en 1898 apenas alcanza un 68 por ciento y en 1902 no llega sino a un 65 por ciento Joaquín Capelo, *La vida intelectual de Lima*, Lima, La industria, 1902. Libro IV, 87.

<sup>35</sup> Ver Carlos Contreras, *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*, Documento de Trabajo N° 80, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.

Apenas iniciado el siglo XX la mortalidad en general era alta. La de los niños menores de un año superaba al tercio de los nacimientos. Tales proporciones despertaban sentimientos mezclados de desaliento y de deseos de superar la tragedia: “no se puede contemplar impasiblemente una mortalidad tan asombrosa, sin experimentar una dolorosa impresión de afecto patrióticos. (...). Causa pena que en nuestros tiempos y muy especialmente para el país, que la higiene de los niños y recién nacidos, fuente primordial de la vida y del engrandecimiento de nuestro pueblo esté olvidada y no despierte el animo de los legisladores y en los gobiernos, el deseo de coadyuvar al aumento de la población, que seguramente va a servir poderosamente para mejorar la condición actual en que nos hallamos, que con gran territorio estamos despoblados, falleciendo los niños en los primeros años de edad”.<sup>36</sup>

Un informe publicado en las memorias de la Municipalidad de Lima en 1906 indicaba que las defunciones en los primeros cinco años de vida componían hasta el 33 por ciento de la mortalidad general. De acuerdo a las cifras observables en el Hospital de Santa Ana en 1913, la mortalidad infantil era algo mayor que el doble de la materna. En 1925 se publicó que la mortalidad de niños menores de dos años constituía poco menos que un tercio de las defunciones de menores de edad. La muerte de niños de 0 a 10 años constituía el 46.6 por ciento de las defunciones de 1930. La enfermedad más virulenta entre la población infantil de Lima entre 1900 y 1930 fue la enteritis, seguida por la bronco-neumonía, la debilidad congénita, la meningitis, la tuberculosis, el paludismo, el sarampión, el coqueluche, la bronquitis y el tétanos. La enteritis mataba a más de un tercio de los niños en casi todos los años del periodo. En 1920 la mortalidad de los niños de menos de un año alcanzaba a 237 por cada 1000 nacimientos.<sup>37</sup> De otro lado, teniendo en cuenta otras variables, resultaba que entre la gestación propiamente y el primer año de vida se perdía la mitad. Esto se comprendía según algunos comentarios, al observarse los hogares obreros: “los hábitos y las costumbres de sus habitantes, la promiscuidad en que viven seres de distintos sexos y de distintas edades, la pobreza de la alimentación, la falta absoluta de higiene.”<sup>38</sup> Pero sobre todo, y una vez más, había que reparar en la ignorancia de la madre, que en la mayor parte de las veces era “la culpable de este fracaso pues no supo dirigir la crianza de su hijo.” En esa época circulaba la idea, y las estadísticas apuntaban en esa dirección, de que la mortalidad infantil era particularmente notable entre los niños ilegítimos. *Las Memorias de la ciudad de Lima* en 1906 publicaban: “fallecieron en mayor número los ilegítimos: nacen y crecen en medio de la pobreza y faltos de cuidado y comodidades que rodean en general a los legítimos.”<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> O. Valero, “Ligeras consideraciones sobre la alimentación del recién nacido”, Facultad de Medicina, Universidad Mayor de San Marcos, 1901.

<sup>37</sup> Ver Mannarelli, 1999, capítulo, La experiencia maternal.

<sup>38</sup> J.M. Barandiarán, “Descanso y protección de la mujer embarazada” Tesis de Bachiller, Facultad de Medicina, Universidad Mayor de San Marcos, 1922.

<sup>39</sup> *Las memorias de la ciudad de Lima* (Lima, 1925), XV.

De acuerdo a los médicos entre las causas estaba la falta completa de conocimientos de higiene infantil, la manera de criar a los hijos, la clase de alimentación y la mala calidad de alimentos. De allí que fuera necesario un curso de puericultura para las obstetrices y una escuela de nodrizas. Estas medidas constituían un deber del gobierno: "Son los gobiernos directamente los llamados a tomar parte principal en esta lucha." Las mujeres vanguardistas inspiradas en la prédica higienista como María Jesús Alvarado compartieron los pareceres médicos: "Sin prudencia, orden, ni higiene, (...) la madre, en su absoluta falta de preparación en la crianza del niño, dirige ésta tan mal que le ocasiona enfermedades fatales en la mayoría de los casos, dándose lugar a la pavorosa mortalidad infantil que consignan nuestras estadísticas." Reclamaba una instrucción orientada a la salvación de los niños, a protegerlos de las enfermedades evitables y de la muerte prematura. Se necesitaba un cuerpo robusto y un espíritu moral para ser útiles a la sociedad y capaces de impulsar el país hacia el progreso.<sup>40</sup>

La sensibilidad particular en torno a la infancia se reflejó en otras creaciones públicas. Se concreta la construcción de "La casa de la infancia" en Magdalena bajo el auspicio del doctor Carlos Pérez Aranibar que presidía la sociedad de Beneficencia. En 1918 el doctor Enrique León García publica el libro *Mi bebé*, que pretendía la vulgarización de los conocimientos pediátricos. El discurso médico, erigido como palabra pública, penetraba la organización de la intimidad; esta vez, a través de la palabra escrita.

Hasta fines de la segunda década del siglo, los infantes que requerían atención médica estaban obligados a acudir al hospital Dos de Mayo o al de Santa. Ana El proyecto de Pérez Aranibar consistía en cinco departamentos: dos para la primera infancia y dos para la segunda, y uno de cirugía y ortopedia. En noviembre de 1918, se inauguraron las llamadas "Cámaras de lactancia" que funcionaron en el local del Estanco del Tabaco. Estas "cámaras" tenían la función de contribuir a la lactancia materna, de "armonizar las exigencias del trabajo femenino con ese deber." Gracias a la gestión de Pérez Aranibar, personas como Víctor Larco Herrera, Tomás Valle y Miguel Echenique hicieron donaciones significativas para la construcción del Asilo de Niños. Hacia 1918 se construían allí tres secciones: una para niños mayores de siete años y otra para niñas de la misma edad. La tercera estaba destinada a lactantes. Otro establecimiento de asistencia pública era el Asilo de Preservación moral, a modo de complemento de las obras del Orfanato, para proteger y defender a la infancia abandonada. Este Asilo estaba inconcluso por las dificultades financieras. En junio de 1919 se instala la "Asociación Protectora de la Infancia" como respuesta a la necesidad de tutelar la salud de la infancia indigente.

---

<sup>40</sup> María Jesús Alvarado, "La economía doméstica y la puericultura en la educación femenina", *La Prensa*, 5 de marzo, 1915.

Acorde con el creciente compromiso del estado sobre las condiciones de vida sobre la infancia y la maternidad, a fines de 1918 se proclamó la ley sobre el trabajo de las mujeres y menores de edad. Esa ley reducía el día laboral de mujeres y niños a ocho horas como máximo y también ordenaba que cada fábrica o taller donde trabajaban mujeres mayores de dieciocho años de edad era obligado de implantar una guardería para los hijos de las trabajadoras que tenían menos de un año de edad. Las obreras deberían tener la posibilidad de lactar a sus hijos durante el día laboral. La ley también garantizaba a las obreras el derecho al descanso físico pre y post natal, con el pago del 60% del sueldo durante tal descanso.

El régimen leguista creó la Junta de Defensa de la Infancia que en 1922 organizó la Primera Conferencia Nacional sobre el Niño Peruano. Las siguientes palabras de Augusto Leguía son representativas del ánimo imperante: “Convertido el poder público en protector de nuestra infancia, desaparecerá de nuestra vista el espectáculo desolador que ahora ofrecen numerosos hogares. Confiadas las madres en que sobre ellas se ciernen los solícitos ojos del Estado, no se contraerán únicamente en la enervante lucha por el pan, (...) Aspirarán a los jugosos y benditos frutos que sólo maduran al propicio calor de la vida de familia, y cada casa será una patria en pequeño. Habitados los niños de hoy –hombres de mañana– a las acciones morales y guiados por los nobles sentimientos, el Perú podrá mirar de frente al porvenir, seguro de la eficacia de la asistencia social”.<sup>41</sup> El doctor Rómulo Eyzaguiere, conferencista, se mostraba orgulloso de la cifra de nacimientos: 35 por 1000 habitantes. Pocos países podían hacer esa ostentación. Sin embargo, aludía a ese “fenómeno demográfico” en el que todo país de alta natalidad tiene una alta mortalidad.<sup>42</sup> En provincias, si bien no había una estadística clara, pensaba que el despilfarro de vida era incluso mayor. Sostuvo que la incidencia de la ilegitimidad en la mortalidad infantil era notoria, y que en Lima los nacimientos ilegítimos superaban el 50 por ciento. Durante los primeros lustros del siglo XX los médicos no dejaron de insistir en que el gobierno debía asumir la tarea de contener la mortalidad infantil, e invertir racionalmente recursos del erario nacional en solucionar el problema. El estado republicano hace suyos estos reclamos de manera lenta y parcial. Sólo en 1926 se crea el Hospital del Niño.

En la Conferencia se aludió a lo crucial que era atender a las mujeres. “Hay que comenzar por formar conciencia en nuestras actuales niñas jóvenes, futuras madres del papel que están llamadas a desempeñar, inculcándoles conocimientos de higiene sexual y puericultura, así como nociones sobre la crianza de niños.”(LIX). Cambiar el contenido de la maternidad pasaba por que el Estado desplegara una propaganda sistemática para la población pobre, “Protegidas por la ley y amparadas por el Estado (...) bajo la constante mirada del médico”. Pero esto era inalcanzable, como lo apreciaban las ponencias, sin el registro escrito. La masividad que debía caracterizar esa educación

---

<sup>41</sup> *I Conferencia sobre el niño peruano. Actas y trabajos publicados por la Junta de Defensa de la Infancia* (Lima, 1922), XVIII.

<sup>42</sup> *Ibid.*, XXII.

exigía la palabra escrita: “cuya numeración corresponde a la del registro” (LXIV); se tornaba imprescindible la información accesible a todas las mujeres del país mediante cartillas, “que contengan las reglas generales aconsejadas por la ciencia” (LXV). La mortalidad infantil tenía variadísimas causas e interpretaciones; la enorme mayoría de ellas evitable. Pero lo que no era variado eran las recetas para disminuir esa mortalidad: estaba en manos de las mujeres.

### **LA MODERNIDAD ARISTOCRÁTICA. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS VÍNCULOS Y LA INFANCIA**

La propuesta higienista consagró a las mujeres como organizadoras del mundo de los afectos. Esta idea era al mismo tiempo una imposición desde las exigencias de las nuevas distinciones entre lo público y lo privado, como una ambigua legitimación de las desvaloradas tareas cotidianas. Por muy esenciales que se presentaran las habilidades femeninas con que la naturaleza las había dotado, y que se manifestaban en su configuración biológica, las mujeres debían ser educadas para ello. Las madres tenían una tarea “verdaderamente excelsa” en la formación de sus hijos: “modelar su alma, formar su carácter, dirigir sus aspiraciones hacia lo bueno, lo noble, lo verdaderamente humano. Sólo las madres pueden operar la evolución moral que el mejoramiento de la familia y el engrandecimiento de la patria exigen”.<sup>43</sup> El hogar se convierte en el lugar del aprendizaje moral, que luego sería remodelado por la escuela. La madre, en consecuencia debía ser la primera educadora. La palabra y el ejemplo eran los vehículos de la moral que las madres de los niños tendrían que usar.<sup>44</sup> A las madres les tocaba velar por los principios del amor casto de sus hijas, dirigir las en la elección del compañero de sus vidas, y hacerles conocer los deberes del matrimonio y de la maternidad.<sup>45</sup> Al definir la maternidad como la función inequívoca de las mujeres se configuraba también la interioridad femenina. La crianza al convertirse de manera discursiva y explícita en un hecho emocional, le confería a las mujeres una identidad psíquica, y eventualmente el cetro de la domesticidad. La educación femenina, centrada en la difusión de las virtudes domésticas, perfeccionaba las facultades de las mujeres; le otorgaba a éstas el estatus moral e intelectual requerido para la digna dirección de la casa. Este es un distintivo de la época. Ser una buena madre pasaba por educar los sentimientos, y aprender a controlar los impulsos de los miembros del hogar y especialmente los propios. La autoacción de las mujeres fue prescrita como una de las posibilidades de organizar la casa y orquestar los ímpetus emocionales de los infantes.

La cercanía física y afectiva de la madre hacía que fuera percibida como la indicada para compartir con el maestro la labor educativa. Sólo así se podría llegar a “formar hombres”.<sup>46</sup> Los maestros eran aquellos en los que las madres debían apoyarse. Las educadoras trataron de definir la moral como

---

<sup>43</sup> Teresa González de Fanning, *Educación Femenina. Colección de artículos pedagógicos, morales y sociológicos*, (Lima, 1898), 51.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, 49.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, 22.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 50.

un asunto laico: consistía en el acatamiento de la autoridad paterna, el respeto a las leyes, a los derechos de los demás. Las acciones de las personas empezaban a ser concebidas como producto de una conciencia formada por la moral. En contraste, la influencia de la religión en la vida de las mujeres atentaba contra el compromiso femenino con el mundo familiar. Los curas, lejos de exigir el cumplimiento de los deberes domésticos, propiciaban su abandono: “mientras la madre está devotamente arrodillada en el templo o sentada colectando fondos para la fiesta tal, o la congregación cual, la casa está como nave sin timón, girando a merced del capricho de los sirvientes; y los niños desgreñados y desatendidos, salen tarde de la cama, alborotan y se atorán de golosinas; esto si no hacen cosas peores. Siempre queda el recurso de mandarlos a la escuela: mientras son chicos para descansar de ellos; que de más grandes las mujeres serán encerradas en colegios de monjas, hasta los 18 o 20 años”<sup>47</sup>

A educadoras y escritoras les interesaba dotar a la vida familiar de una autoridad capaz de desarrollar criterios educativos y emocionales que orientaran la formación de futuros ciudadanos y consistentes madres educadoras. La presencia clerical en el seno familiar debilitaba esas posibilidades: corrompía la domesticidad femenina al distraer la atención de las mujeres en actividades parroquiales y desplazaba a la autoridad paterna en el ejercicio del poder familiar masculino. El poder de la iglesia dentro de la familia erosionaba el desarrollo de las responsabilidades paternas, y por lo tanto atentaba contra una efectiva interiorización de la norma pública a través de la ejecución del mandato paterno, de la ley del padre. Estas concepciones anticlericales no fueron el monopolio de un grupo de mujeres liberales. Los anarquistas participaron de esta clase de sentimientos y criticaron el comportamiento licencioso del clero. La mujer como madre y educadora tenía un rol importante en la definición futura de una sociedad más justa y confluyeron con los liberales en la importancia de una educación laica de las mujeres. Madres y maestros eran los encargados de llevar adelante “la obra más grande, más humana, más trascendental.”<sup>48</sup>

Un punto asociado a este tipo de tribulaciones fue la precocidad de las niñas. Décadas atrás la opinión pública había reparado en lo temprano de la iniciación de una actividad sexual genital, especialmente entre los niños. Esta aparente precocidad sexual iba acompañada por características típicas de la sociedad tradicional y jerárquica que consistía en la especial admiración por la palabra, el despliegue y la ostentación de la memoria y el mimoseo, es decir, aquellos talentos que podían brillar en una sociedad cuya organización y sistema de clasificación social se basaba más en una demostración hacia fuera, más permisiva, más sensible a los gestos públicos, y que vinculaba a sus miembros a través de una suerte de círculos concéntricos como formando un cono espiralado.

---

<sup>47</sup>Ibíd., 55.

<sup>48</sup>Ibíd.

Las reformulaciones que tuvieron lugar en el Oncenio a propósito de la identidad femenina sustentada en la maternidad, se apoyaban a su vez en el enraizamiento de la familia nuclear, de la casa cerrada. Esto resultaba fundamental porque era en esa privatización del espacio familiar donde se incidía en la interiorización del hábito y en el desarrollo del auto-control. Quería convertirse a la familia en la institución dominante en términos del control de los impulsos. Esto contenía implicancias importantes en cuanto a la formación del super-ego individual. Otras instancias comunales parecían perdían legitimidad en la formación de los individuos. Si bien es cierto que la familia nuclear no funcionaba como instancia primordial del control de los impulsos, de todas formas, de acuerdo a las fuentes recogidas se puede percibir que esa tendencia se va perfilando aunque no llegue a cristalizarse del todo. Expresión de ello son los artículos dedicados a enfatizar la relación madre-niño, que hablan de una inclinación a describir la identidad femenina a través de la maternidad. La madre emergía como uno de los polos de la institución familiar destinada a formar a los futuros ciudadanos, aunque su exclusión de las prácticas ciudadanas fuera raramente cuestionada, con excepción de mujeres vanguardistas como María Jesús Alvarado, Zoila Aurora Cáceres, o Miguelina Acosta. La puericultura fue una preocupación pública del periodo; se impulsó en los planes de estudios escolares y se promovió en la universidad. En las revistas de la ciudad proliferaron fervorosos artículos especializados sobre el cuidado infantil.

Las actitudes paternas imperantes eran un serio impedimento para la formación del carácter. Esto fue interpretado por la prédica femenina como un desconocimiento de los intereses del niño. La familia enervaba y debilitaba las almas si no estaba impregnada del espíritu cívico. El hogar sin éste es un espacio vicioso. No había que amar menos a los niños, sino amarlos mejor. El sacrificio no es la expresión de un amor sabio y el amor de la madre debe ser educado, pero por algo externo. Los deberes de los padres de familia y de la escuela debían converger en la formación de ciudadanos, en el caso de los niños, y en buenas esposas y madres en el de las niñas.

#### **LA ORGANIZACIÓN DE LA FAMILIA Y EL DESARROLLO DEL PAÍS**

Temas como la salud, la higiene, una nueva organización del tiempo, el rechazo a ciertas formas de enseñanza, una actitud diferente frente al trabajo, y ciertas críticas con relación a la moral de la servidumbre, eran motivos del escenario cultural de la época. Tales motivos se engarzan con lo que, de acuerdo a estudios sobre otras sociedades, es el lento pero progresivo desarrollo de la familia nuclear y los nuevos espacios de diferenciación social. Estas nuevas preocupaciones que habían empezado a ser parte cada vez más de la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad, germinaron de forma articulada con algunos cambios en la definición de las fronteras entre lo público y lo privado. Se generó, desde principios del siglo XX más marcadamente una crítica a las “casas abiertas” y algunas voces representantes de la opinión pública se pronunciaron por una domesticidad más privada y por espacios públicos mejor regulados y menos hostiles.

Según el discurso reformador de la época, los gestores de la educación principal de la niñez debían ser los padres, en una familia nuclear, y aquellos reemplazar la gravitación que hasta ese entonces habían tenido las relaciones sociales. Las familias extendidas eran el caldo de cultivo de relaciones sociales que propiciaban el despilfarro e inhibían la vocación por el trabajo y la productividad. El afán de revalorar el trabajo y la crítica a la retórica vacía y exuberante fue parte del discurso de los grupos dominantes de la época.

Con más nitidez que nunca, las primeras tres décadas del siglo XX encarnaron en Lima la modernidad. Sin embargo, la moral de la servidumbre gravitaba con fuerza y resistencia en la vida cotidiana de los grupos urbanos criollos. Los movimientos campesinos y el indigenismo eran expresiones de los procesos que pugnaban por modificar la sociedad peruana. Pero incluso en el centro de las transformaciones, en la ciudad de Lima sobrevivían actitudes profundamente arraigadas en la moral de la servidumbre, y que encontraban un lugar en los espacios intrínsecamente familiares, y que asociaron lo menor, con lo inferior, y con lo tutelado. Además, los patrones de tenencia de la tierra, el gamonalismo y las relaciones feudales imperantes en el campo significaron un obstáculo poderoso para el cambio de las costumbres y la manera de comportarse.

La cultura de la hacienda con su padre/patrón y su hijo/siervo alimentaba las relaciones cotidianas fortaleciéndose allí donde el poder público había renunciado a tener un rol regulador que atenuara las desigualdades.<sup>49</sup> Los sirvientes estaban enquistados en las habitaciones de la casa grande. Las niñeras usualmente se encargaban del cuidado de los niños; no era símbolo de prestigio criar a los niños y posponer las actividades sociales. La maternidad encontraba en la moral de la servidumbre serias resistencias para convertirse en una función que encumbrara a las mujeres. La crianza no infundía valor social, al contrario, significaba que la familia no tenía recursos para contratar sirvientes. La presencia de la servidumbre doméstica interfería el amor conyugal y su entorno íntimo, así como las relaciones entre padres e hijos.

La inclusión en el espacio familiar de una variada constelación de servidores no sólo nos refiere a las relaciones de jerarquía entre los sirvientes y sus patrones. La relación de servidumbre trasciende el propio vínculo, y tiñe la atmósfera familiar de relaciones verticales; refuerza las eventuales desigualdades de los miembros del grupo de parentesco sanguíneo. Esta situación emblemática de la sociedad aristocrática y jerárquica fue uno de los puntos atacados por la vanguardia de principios de siglo, y buena parte de la fuerza de sus argumentos emanaba del afán por proponer una crianza diferente. Las *manos mercenarias* no estarían en condiciones de asegurar ni de promover entre la descendencia valores relacionados con la educación y la salud, símbolos propios de la modernidad.

Los sirvientes no están aptos, no tienen las habilidades que la nueva concepción de la infancia supone, no pueden educar ni encargarse de la salud de los niños de la casa. Estos dos ejes del pensamiento de vanguardia de la época estaban reñidos con la servidumbre. Las relaciones especialmente desiguales estarían atentando contra la igualdad de la intimidad que suponía el nuevo proyecto. A medida que la infancia se definía más claramente, la servidumbre también resultaba inoperante en la tarea formativa del individuo.

La asociación entre domesticidad y configuración psíquica fue un tema común entre las mujeres. El ámbito familiar era el espacio propicio para la observación de la conducta. La mirada era más directa y las posibilidades de ofrecer una formación especialmente apropiada a sus facultades. El mundo doméstico no fue concebido como naturalmente bueno: “La familia arrastrada por prejuicios y preocupaciones seculares, arraigados con fuerza atávica, impone a sus hijos sus opiniones, sus creencias y costumbres, y es raro que los dejen deliberar y prepararse solos al servicio de todos sus derechos.”<sup>50</sup> La escuela –agregaba García y García– al contrario, sin descuidar los intereses personales de sus alumnos, subordina al niño a la sociedad en que vive y somete sus intereses particulares a los intereses del mayor número. La primera tiende a formar al ser egoísta, mientras que ésta hace al individuo eminentemente altruista. El hogar y la escuela así planteados protegerían a la infancia de la inmoralidad callejera, donde el descuido de los padres exponía a los niños. La escuela sólo podía complementar esta orientación. Allí se reunían muchos niños diferentes, “desde un punto de vista muy variado.” A pesar de la importancia que las mujeres le adjudicaron a la formación escolar en tanto fuerza formativa que bloqueaba las tendencias retrógradas de la familia, se señalaba que la escuela misma no era suficiente. La influencia formativa de la casa tenía un peso específico. El ejemplo paterno podía ganarle la partida a una escuela civilizadora, y el mensaje escolar podía desvanecerse ante padres inmorales y mal formados.

Las reformulaciones higienistas a propósito de la identidad femenina, sustentada en la maternidad, se apoyaban a su vez en el enraizamiento de la familia nuclear, de la casa cerrada. Esto resultaba fundamental porque era en esa privatización del espacio familiar donde se incidía en la interiorización del hábito y en el desarrollo del autocontrol. Los voceros del higienismo quisieron convertir a la familia en la institución dominante en términos del control de los impulsos. Esto contenía implicancias importantes en cuanto a la formación del super-ego individual. Otras instancias comunales perdían legitimidad en la formación de los individuos. La valoración de la familia como lugar formativo estuvo acompañada por la reflexión sobre la modelación de la conducta infantil. Este proceso contaba con la privatización de las relaciones entre hombre y mujeres, lo que a su vez pasaba por redefinir las jerarquías en el mundo familiar. La educación

---

<sup>49</sup> La complejidad de esta clase de relaciones y su peso en la estructuración de las relaciones sociales, y sus implicancias en la cultura emocional en el Perú republicano han sido planteadas por R. Anrup, Op. cit.

<sup>50</sup> Elvira García y García.

infantil, que le prestaba una importancia inédita a sus ángulos psicológicos, fue un tema central en la cultura pública de principios de siglo. Si bien es cierto que la familia nuclear no llegaría a funcionar hegemónicamente como instancia primordial del fortalecimiento del yo y de la domesticación de los impulsos, de todas formas, de acuerdo a las fuentes recogidas, se puede percibir que esa tendencia se va perfilando aunque no llegue a cristalizarse del todo.

La crítica femenina al comportamiento doméstico se extendió a las familias de todas las clases sociales y a hombres tanto como a mujeres. Los padres que malgastaban el dinero en el alcohol y el juego, estaban al lado de las madres que abandonaban el hogar por el trabajo. La salida de las mujeres de la casa estaba, según la crítica, relacionada con el deseo femenino de librarse del fastidio de tener un niño cerca. Así las cosas, la infancia quedaba librada a los avatares de la vida pública, “mataperreando con otros chicos de la misma o peor condición que ellos; y así se habitúan al ocio y a la vagancia, y contraen mil perjudiciosas costumbres.”<sup>51</sup> La casa debía convertirse en el lugar de la infancia, mientras que la socialización callejera aparecía como nefasta, perdía su legitimidad y se tornaba pernicioso. Las fronteras entre la casa y la calle necesitaban definirse.

En el caso del Perú la gravitación del código de honor y lo conspicuo de la servidumbre a lo largo de varios periodos de su desarrollo han hecho que la proximidad de los hombres a la dinámica doméstica atente contra su honor. Su prestigio, que es como decir la aprobación de sus pares- se sustenta de manera notable en la calidad del ejercicio de su poder, en su capacidad de someter a su obediencia al mayor número de individuos dentro de las fronteras reales y simbólicas de la casa. La aversión a la dinámica doméstica está asociada a una actitud hacia lo femenino y lo inferior. La casa articulada por relaciones verticales definidas por los vínculos con el padre/patrón, el despliegue de las relaciones de servidumbre hacen juego con una suerte de casa abierta, ajena a la intimidad. Creemos que consideraciones de esta clase pueden explicar la distancia de los padres con respecto al papel formativo de su prole. La casa feminiza, y la virilidad es un atributo fuerte en la identidad masculina.<sup>52</sup>

#### **LOS JARDINES DE LA INFANCIA/ VÍNCULOS AFECTIVOS Y PEDAGOGÍA INFANTIL**

La preocupación pública por la infancia en el Perú a principios del XX se expresó una manera especial en el ámbito de la educación. En esos tiempos todavía las escuelas para los niños pequeños, las escuelas elementales, carecían de una orientación específica y funcionaban de forma bastante irregular. En muchas de estas *escuelitas* los niños eran confiados a alumnas mayores de los colegios existentes o a *buenas señoras*, que carecían de toda cultura psicológica. Según la crítica vanguardista contemporánea, en la mayoría de los casos las improvisadas maestras, al ignorar las nociones

---

<sup>51</sup> M.J. Alvarado, “La educación moral en el hogar”, *El hogar y la escuela*, junio, 1909.

elementales acerca de la naturaleza del comportamiento infantil no podían canalizar los instintos infantiles. La imagen de la maestra iracunda e impaciente era bastante difundida; el látigo, la palmeta y otros castigos análogos, se repartían discrecionalmente. Aparentemente, el castigo físico en las escuelas infantiles empezaba a declinar a principios de siglo. Sin embargo, las maestras de escuela, por lo menos el estereotipo, se hallaban lejos de controlar sus emociones. La presencia infantil no constituía un mecanismo de autoacción.

Por lo menos hasta principios del siglo XX la educación, tanto la femenina como la masculina, se desarrollaba bajo condiciones materiales que para la sensibilidad de la época empezaban a resultar intolerables. En setiembre de 1899 se realizó en Lima el primer Congreso Higiénico Escolar en el que se establecieron requisitos en base a los que debía desenvolverse el aprendizaje escolar. El texto aprobado determinaba las condiciones higiénicas de las clases, salas de estudio, dormitorios, comedores, salas de juego, y excusados de los colegios y escuelas de la república, así como el tipo de ventilación y alumbrado; se normaba el horario escolar y en especial de los trabajos nocturnos de los alumnos internos, la forma en que debían ejecutarse los ejercicios físicos, según las estaciones, la edad y el sexo de los alumnos, las condiciones higiénicas del mobiliario escolar; se quería regular la calidad de los alimentos de los internos, y regular la inspección médica de las escuelas.<sup>53</sup> De acuerdo a un observador contemporáneo no había en la ciudad un sólo colegio de párvulos que resultara apropiado. En ellos el mobiliario se reducía a una silletita que cada niño llevaba de su casa, y a un pizarrín que sostenía con una mano o ponía sobre sus rodillas. El niño hacía sus primeros ensayos de escritura, “doblado en dos en medio de la penumbra que casi siempre reina en estos planteles.”<sup>54</sup>

El intento de desarrollar la educación infantil en el Perú traía consigo una seria crítica a la forma en que los niños eran tratados no sólo en la escuela, sino en el ámbito familiar. García y García, la mayor propulsora de estas propuestas, opinaba que en Lima “el niño es engreído, débil y delicado hasta el extremo.”<sup>55</sup> Opiniones como ésta eran compartidas por otras voces. Cuando el personaje principal de *El conspirador* de Mercedes Cabello, Jorge Bello, político típico de fines del siglo XX., recordaba su ambiente familiar y la forma en que había sido educado, “la mayor desgracia que a un hombre puede acontecerle, es el haberse educado rodeado de una familia de solterones y mujeres sin hijos que, para amenizar sus ocios y dar pie a la hilaridad de los amigos, buscan niños y los colocan en la misma condición de los muñecos que deleitaron su infancia; y excitando su tierna

---

<sup>52</sup> Ver Norma Fuller, *Masculinidades. Cambios y permanencias*, (Lima: Pontificia Universidad Católica, 2001)

<sup>53</sup> Elvira García y García, *Historia de las Jardines de la Infancia en Lima*. (Lima: Librería e imprenta de D. Miranda, 1939) 4.

<sup>54</sup> Carlos Campos, "Informaciones sobre la higiene escolar en Lima", Tesis de Bachillerato. Facultad de Medicina, Universidad de San Marcos, Lima. 1902. 53.

<sup>55</sup> García y García, *Historia*, 41.

inteligencia, los exponen a caer en el idiotismo y la imbecilidad, que son el resultado del excesivo ejercicio intelectual en la temprana edad”.<sup>56</sup>

En su descripción, el narrador y personaje principal se lamentaba del excesivo mimo y de la blandura de cariño que pasaban por alto el conocimiento de la higiene física y moral de la infancia.<sup>57</sup> Las familias sin recursos, de acuerdo a estos testimonios, no estaban al margen de estas actitudes, y educaban a sus niños “como si hubieran de ser toda la vida algo así como príncipes, halagados por todos los dones de la suerte”, sin considerar que su destino era el trabajo.<sup>58</sup>

Es decir, la educación de la época era una forma de enfatizar y garantizar la división social del trabajo. Las actividades manuales, al ser consideradas como propias de los inferiores no estuvieron consideradas en las formas en que la gente educaba a sus hijos, y el estilo educativo estuvo lejos de propiciar una forma diferente que alimentara actividades que llevarían a los individuos a realizar tareas indignas de los superiores. Una educación prematura que alababa la precocidad infantil, especialmente en cuanto a los dones de la palabra, auguraba una buena colocación en el sistema de jerarquías sociales. El don de la palabra: una disposición infantil que prometía la ocupación de un cargo importante y no necesariamente un éxito profesional o ciudadanos responsables.

Las educadoras higienistas buscaban una actitud que permitiera otro tipo de vínculo entre los adultos y los niños, una nueva forma de relación que pasaba por la autoacción, que a su vez suponía el reconocimiento del niño como un otro diferenciado, con una identidad propia. Las formas del trato personal estarían orientadas por el afecto y el respeto, y esto “cualquiera que sea su condición de clase”, “justa y amable con todos; imparcial para juzgarlos.”<sup>59</sup> Una redefinición de la conducta personal en función no de la jerarquía sino de la existencia de un otro con derechos. Los castigos por supuesto quedarían erradicados.<sup>60</sup>

Los jardines de la infancia revelan además una nueva división del trabajo. Las maestras tendrían en sus manos la educación inicial. Se crean identidades encargadas de la formación especializada de los individuos en su vida temprana. Niñas y niños, futuros hombres y mujeres, estarían sujetos a una normatividad uniforme. Con esto aparece una nueva frontera entre lo público y lo privado. El comportamiento infantil dejaría de estar sujeto de manera exclusiva a la regulación privada, y en consecuencia el aprendizaje social, además de iniciarse en una edad más temprana, consistiría en la asimilación de normas más generales y universales. A la higiene y a la comodidad se sumaban

---

<sup>56</sup> Mercedes Cabello de Carbonera, *El conspirador, (Autobiografía de un hombre público)*, (Lima, E. Sequi y Compañía, c. 1898) 10.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, 11.

<sup>58</sup> *Ibíd.*

<sup>59</sup> García y García, *Historia*, 27.

<sup>60</sup> *Ibíd.*

cualidades como el cariño y la protección. La afectividad pasaba a ser algo importante en los vínculos entre niños y adultos. Era una afectividad con una racionalidad nueva. El afecto se asociaba al cuidado: la alimentación “sana y nutritiva” y la asistencia médica era también una preocupación central en la formación infantil.<sup>61</sup> Las observaciones propias de las mujeres acerca de la importancia de la educación de las emociones, sus insistencias en la relevancia de los vínculos afectivos en las funciones pedagógicas, y en la urgencia de buscar un fortalecimiento del yo, formaron parte de las transformaciones por las que atravesaba la sociedad limeña de entonces.

Los jardines de la infancia en este periodo que estuvieron promocionados por la iniciativa de mujeres educadoras y llevadas adelante a modo de empresas personales e incluso familiares. En 1927 se crea el Jardín de la Infancia anexo a la Escuela de Aplicación del Instituto Pedagógico Nacional fundado en ese mismo año. A fines de ese año el gobierno subvencionó la creación del Kinder. La nueva sensibilidad frente a la niñez trajo consigo una atención hacia la educación especializada de los niños “subnormales”. Así, a fines de la década del veinte se creaba anexa al Instituto Pedagógico Nacional una sección dedicada a estos niños.

Otro rasgo distintivo de la propuesta femenina para la educación infantil fue la defensa de la coeducación. Los niños deben estar con otros niños, recibir juntos sus lecciones y tomar parte en los juegos. Se esperaba que la interacción de infantes de ambos sexos dulcificara a los niños y fortaleciera a las niñas; “es conveniente que el niño no se acostumbre a ver en el otro sexo un ser muy distinto, el que más tarde puede llegar a constituir un objeto peligroso.”<sup>62</sup> La educación de la infancia, tal como fue sostenida por sus promotoras, no sólo cambiaba la relación entre niños y adultos, sino que provocaba una transformación de los vínculos entre hombres y mujeres, y una redefinición de sus identidades. Los niños, pues, dejaban de ser parte de un orden natural, esperando los años para existir como adultos. Ahora todo podía calcularse para “perfeccionarlo”: higiene, educación material, aprendizaje positivo, cuidados, y economía. Que hombres y mujeres interactuaran en un espacio extradoméstico, en las condiciones que las educadoras proponían era algo insólito en la historia del país, en la que los espacios públicos se habían caracterizado por su segregación sexual, regulaciones corporativas y profunda jerarquización interna.

La observación de la conducta de los demás fue también un rasgo distintivo de la mirada femenina de la época, y llevaba a reconocer la singularidad de los individuos. Las educadoras diagnosticaron que en los hogares de la ciudad los infantes no estaban sujetos a la observación maternal, ni era objeto de un afecto educador. Señalaron que éstos necesitaban de una dirección inteligente que interpretara lo que pensaba, quería y sentía. Sólo con esta última actitud la madre sería la gestora de una “conciencia moral”; las mujeres tendrían que jugar el rol de una madre espiritual, a la que se le

---

<sup>61</sup> García y García, *La mujer peruana a través de los siglos*, (Lima: Imprenta Americana, 1925) 664.

confiaba la educación infantil. Con estas condiciones las madres no estarían siempre listas, como parece que ocurría con frecuencia, a ceder ante los caprichos infantiles. Y algo más importante aún, esa actitud femenina hacia la descendencia que las mujeres educadoras encontraban tan inapropiada, llevaba consigo la inclinación a instigar en los hijos una aspiración a la superioridad “inspirándole el erróneo principio de que él es superior a cuantos le rodean, y que nadie ni ella valen más que él”.<sup>63</sup> El acento crítico en este punto manifiesta la inclinación igualitaria del discurso femenino que precedió al Oncenio. Este nuevo conjunto regulador y prescriptivo estaba reñido con la ideología patriarcal de la República Aristocrática y con la sombra que proyectó sobre el Oncenio. Este tipo de iniciativas dio lugar a un fenómeno de características relativamente inéditas que fue poner en cuestión las formas en que la gente se trataba. Al preocuparse por la naturaleza de los vínculos, por la forma en que se trataba la gente se ponían en entredicho las relaciones jerárquicas. Esto suponía colocar al individuo en el centro del discurso, y la definición de aquél en base a la pertenencia a un grupo perdía el centro.

### **ILEGITIMIDAD Y MATRIMONIO**

El matrimonio como institución en el Perú ha presentado secularmente una debilidad notoria. Al parecer las tasas de nupcialidad se han mantenido constantemente bajas, desde las épocas tempranas de la colonia hasta la actualidad. La convivencia seguía siendo un modelo de fuerte gravitación en la ciudad. De acuerdo a los sucesivos censos, 1908, 1920 y 1931, más de la mitad de la población mayor de catorce años se autocalificó como soltero. A esto correspondía un alto porcentaje de nacimientos fuera del matrimonio, en esa época todavía considerados como ilegítimos: alrededor de un 50 por ciento a lo largo del periodo. Según las estadísticas disponibles, los nacimientos de ilegítimos en la ciudad exhibían porcentajes tan o incluso más altos que en Lima colonial. Lo que puede haber variado es la conexión entre relaciones consensuales e ilegitimidad, aunque carecemos de estudios que permitan cualquier hipótesis al respecto. Considerando que la ilegitimidad alcanzaba durante la época más de un 50 por ciento, es difícil imaginar la maternidad como algo deseado, como una función reparadora, honesta, y justificada. Domesticar la maternidad se convertía en una de las campañas más difíciles de ganar para los que se comprometieron con esta cruzada.

Si bien es posible notar cambios sustantivos en la sociedad peruana a principios de siglo que apuntan hacia una democratización de la sociedad, es también notorio que el Perú mantiene características propias de una sociedad aún muy jerarquizada. Esto se halla en consonancia con la poca fuerza de la familia nuclear y con la tendencia a la creación de familias matrifocales y a la permanencia de uniones consensuales. El matrimonio, todavía en esta época existe sólo

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, *Historia*, 35-36.

virtualmente como institución religiosa, lo que repercutió de manera considerable en la forma de control de la sexualidad y de los impulsos corporales, mermando la capacidad extradoméstica de regular conductas públicas y privadas. Da la impresión de que el matrimonio no se llega a constituir en una institución capaz de convocar a todos los miembros de la sociedad, lo que puede atribuirse a la vigencia de un canon jerárquico de clasificación social que recurría a una miríada de criterios de distinción. La conyugalidad puede haber sido uno de ellos. No se encuentra en el discurso público interés alguno por propiciar una política a favor de la difusión de las uniones matrimoniales, que a su vez hubiera desarrollado mecanismos de control de los impulsos sexuales masculinos.

El pacto patriarcal también había incluido ceder a la iglesia varios terrenos de dominio y regulación pública. El del matrimonio y la sexualidad había sido uno fundamental. La iglesia venía fracasando en su política de control de la sexualidad. Por eso es pertinente pensar en cómo la inexistencia de registros civiles funda un tipo de cultura emocional y pública reñida con un tipo de organización familiar y un empobrecimiento del desarrollo de la individualidad que afecta a la infancia.

Es importante considerar que la inestabilidad familiar que el patrón de convivencia suponía tenía efectos específicos para niños y niñas en la medida en que hacía difícil el reclamo de sus derechos dada su condición. Este modelo de conyugalidad eximía a los hombres del cumplimiento de sus responsabilidades familiares y de su papel como padre proveedor. Esto último no sólo alude a una precariedad económica de la familia, sino que tiene efectos mayores en términos de los procesos de interiorización de las normas. Las posibilidades individuales de incorporar las normas públicas a través de un padre desertor eran entonces escasas. Esta dinámica coincide con la negligencia y desinterés de los grupos dominantes por instaurar un orden público, orden que hubiese ido contra sus propios intereses. Esta conducta está vinculada, entre otras cosas, a la dificultad de acceder a los certificados de bautizo/nacimiento. La mayor parte de la población de la ciudad, y más aún del país, estaba marginada de este "poder delgado."<sup>64</sup>

## **SEXUALIDAD MASCULINA, TUTELAS E INFANCIA**

La aparición de espacios públicos más o menos masivos, como los que exigía la instrucción escolar y el mundo laboral extradoméstico, suponía cambios en la jerarquía de géneros, en las identidades masculinas y femeninas y en las formas de control del cuerpo y de la sexualidad. El acoso, el sexual en particular, es actuado a través de un determinado tipo de vínculo, especialmente jerárquico entre hombres y mujeres.<sup>65</sup> Así se entienden las actitudes de rechazo de los padres frente a la educación

---

<sup>63</sup> García y García, "El conocimiento del niño". *El hogar y la escuela*, Año I-Número 7 - Abril 1ro. de 1909

<sup>64</sup> El término lo acuña Guillermo Nugent en *El poder delgado* (Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1998).

<sup>65</sup> Contreras en su trabajo mencionado anteriormente se refiere a la eventualidad del acoso sexual en las escuelas: "Preceptores desmotivados en su labor que, cuando no se sumergían en el alcoholismo más degradante o mantenían la escuela cerrada la mayor parte del año, tenían como principal labor seducir a las

de sus hijas. Aquellas encontraban su sustento en la desconfianza que inspiraban los espacios públicos en la ciudad. Las autoridades familiares difícilmente podían ser reemplazadas por personas anónimas en instituciones donde el comportamiento de los demás no estaba debidamente fiscalizado, ni sujeto a una autoridad legítima. Sujetos que no fueran los padres, no eran dignos de confianza, especialmente para velar por la pureza sexual y la conservación del recato virginal. Solamente las autoridades religiosas eran dignas de la aprobación familiar en el trato de las niñas, solo aquéllas eran merecedoras de la delegación de la supervisión del comportamiento femenino. Las autoridades públicas laicas no eran capaces de garantizar la moral sexual femenina, ni las separaciones propias de cada rango.

Según feministas como María Jesús Alvarado era una responsabilidad pública la conducta moral de las jóvenes que se despeñaban por los abismos del vicio ante el desprecio de las mujeres y la lascivia de los hombres. Una educación apropiada, es decir un deber público, era la manera de “proteger y moralizar a las golfas desvalidas y arrancarlas del vicio convirtiéndolas en seres útiles y dignos”.<sup>66</sup> María Jesús Alvarado pensaba que instituciones como *Moral y Trabajo*, además de tener un efecto sobre las jóvenes que protegía, podía impactar en el comportamiento masculino: “se salvará a centenares de jóvenes y se corregirán las relajadas costumbres de ciertos hombres, al saber a la mujer protegida por institución sería”.<sup>67</sup> La propuesta de la escuela tenía una notable incidencia en la forma de trato: En las reuniones semanales, se procuraría conquistar la confianza y el cariño de las niñas con un trato benévolo y afectuoso”.<sup>68</sup> Además, se descartaron los métodos memorísticos, la abstracción y la severidad, “procurando desarrollar un ambiente de afecto y de libertad a la personalidad psicofísica de las educandas”.<sup>69</sup> El afecto se convertía en un mecanismo civilizatorio.

Pesa a las demandas y propuestas para civilizar el espacio público, y contener los avances sexuales masculinos, la regulación eclesiástica insistió en la mantención de sus prerrogativas durante toda la década del veinte. El control de la sexualidad tendría que seguir en manos de la iglesia, con su misoginia y todo lo que ésta implicaba en términos de la inferiorización de las mujeres. La entronización de la Iglesia significó simultáneamente un ataque crónico a la cultura y a las instituciones públicas, lo mismo que la legitimación de las jerarquías entre los sexos y la incapacidad para poner en marcha los mecanismos masculinos de autocoacción. Lo que organizaba la vida de los hombres, los preceptos y normas en base a los que desarrollaban sus vidas era el reconocimiento de algo en común al Padre o a Dios, era la voluntad de éste lo que inspiraba la conducta. Se trataba de mantener el control de la sexualidad en sus manos y el rechazo a la ley y a

---

alumnas" Contreras, *Maestros*, 16. De todas formas sería importante rastrear las experiencias relacionadas al acoso en colegios y escuelas.

<sup>66</sup> M.J. Alvarado, *El Comercio*, 15 de abril de 1915.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, 13 de agosto de 1917.

<sup>68</sup> *Ibíd.*

<sup>69</sup> *Ibíd.*, *La Crónica*, 4 de abril de 1919.

las sanciones civiles. Esta dinámica se desenvuelve entrelazadamente con la debilidad de las instituciones. A fin de cuentas el patriarca (a veces sin importar su dimensión social) es más poderoso que el funcionario público, está por encima de éste. Así, el poder del Estado no lo ejerce el burócrata, o el burócrata no es el verdadero representante del Estado que detenta el poder al que el padre, marido, debe someterse y al que ha debido renunciar. El Estado no ha asumido verdaderamente el papel que supuestamente le ha delegado el padre. O el padre no le ha llegado a delegar el poder. Todo parece indicar que el Estado no se lo ha requerido.

Pensamos que es crucial preguntarnos cómo ha influido en la percepción de la niñez el hecho de que en el Perú las instituciones tutelares hayan sido la iglesia católica y el ejército o fuerzas armadas luego. Se trata de organizaciones por definición jerárquicas y que, también por definición, se oponen a que las mujeres ejerzan el poder. Se puede afirmar que estos pilares del orden republicano llevaron en su seno una misoginia que inferiorizaba a las mujeres. Este rasgo ha sido uno de los principales organizadores de la sociedad peruana. De estas evidencias tendrían que desprenderse varias rutas de análisis. Una ineludible para los efectos de esta reflexión es aquella donde se relacionen formas del ejercicio de la autoridad y las jerarquías. En este esquema del tutelaje, adoptado empática y naturalmente por los señores de las casas urbanas y en las de los terratenientes de variada índole, por un lado, los vínculos con los niños, se asientan en la subordinación y en obediencia, y en un respeto incuestionado hacia la autoridad. Sin embargo, vale la pena recordar que el proceso de incorporación de la norma está sujeto a la definición de los vínculos. En sociedades jerárquicas los mecanismos de autocoacción son precarios. En éstas, la norma que orienta está fuera del niño en su proceso de desarrollo, y normalmente por encima de éste. La otra ruta de reflexión tendría que ser la configuración de las figuras paternas, especialmente con relación a un femenino devaluado/combinado con un padre ausente y simultáneamente idealizado.

---

## Bibliografía citada

- Alvarado, María J. "La educación moral en el hogar", *El hogar y la escuela*, junio, 190
- "La economía doméstica y la puericultura en la educación femenina", *La Prensa*, 5 de marzo, 1915. Alvarez Santalo, León Carlos. *Marginación social y mentalidad en Andalucía Occidental: Expósitos en Sevilla (1613-1910)*, Sevilla: Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, 1980.
- Anrup, Roland. *El taita y el toro. En torno a la configuración patriarcal del régimen hacendario cusqueño*, Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Gotenburgo, 1994.
- Ariés, Phillippe. *Centuries of Childhood*, New York: Penguin Books, 1976.
- Barandiarán, J.M. "Descanso y protección de la mujer embarazada" Tesis de Bachiller, Facultad de Medicina, Universidad Mayor de San Marcos, 1922.
- Bennassar, Baratólomé. *The Spanish Character. Attitudes and Mentalities from the Sixteenth to the Nineteenth Century*, Berkeley: University of California Press, 1979.
- Boswell, John. *The Kindness of Strangers. The Abandonment of Children in Western Europe From Late Antiquity to the Renaissance*, New York: Pantheon Books, 1989.
- Burga, Manuel y Alberto Flores Galindo. *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*, Lima: Rikchay ediciones, 1981.
- Cabello de Carbonera, Mercedes. *Blanca Sol*, Lima: Carlos Prince, Segunda edición, 1889.  
----- *El conspirador, (Autobiografía de un hombre público)*, Lima, E. Sequi y Compañía, c. 1898.
- Campos, Carlos. "Informaciones sobre la higiene escolar en Lima", Tesis de Bachillerato. Facultad de Medicina, Universidad de San Marcos, Lima. 1902.
- Capelo, Joaquín. *La vida intelectual de Lima*, Lima, La industria, 1902.
- I Conferencia sobre el niño peruano. Actas y trabajos publicados por la Junta de Defensa de la Infancia*, Lima, 1922.
- Contreras, Carlos. *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*, Documento de Trabajo N° 80, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1996.
- Denegri, Francesca. *El abanico y la cigarrera. La primera generación de mujeres ilustradas en el Perú*, Lima: Flora Tristán, Instituto de Estudios Peruanos, 1996.
- Deussen, Nancy Van. "Los primeros recogimientos para doncellas mestizas en Lima y Cusco, 1550-1580," *Allpanchis* I, 35-36, 1990.
- Elias, Norbert. *El proceso de la civilización. Transformaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Elmore, Peter. "La violencia del tiempo. El mestizaje y sus descontentos", *Márgenes* XI, 16, 1998.
- Fell, Eve-Marie. "La construcción de la sociedad peruana: Estado y educación en el siglo XIX", en *La escuela rural. Variaciones sobre un tema*. Selección de lecturas. Ed. C. Montero. Lima: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, FAO, COTESU, 1990.
- Fuller, Norma. *Masculinidades. Cambios y permanencias*, Lima: Pontificia Universidad Católica, 2001.

- García y García, Elvira. "El conocimiento del niño". *El hogar y la escuela*, I, -Nº7, abril 1909.
- *La mujer peruana a través de los siglos*, Lima: Imprenta Americana, 1925.
- *Historia de las Jardines de la Infancia en Lima*. Lima: Librería e imprenta de D. Miranda, 1939.
- González de Fanning, Teresa. *Educación Femenina. Colección de artículos pedagógicos, morales y sociológicos*, Lima, 1898.
- González Vigil, Francisco de Paula. *Importancia del bello sexo*, Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1975.
- Goody, Jack. *La lógica de la escritura y la organización de la sociedad*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- *La familia europea. Ensayo histórico-anropológico*, Barcelona: Crítica, 2000.
- Guamám Poma de Ayala, Felipe. *Nueva coronica y buen gobierno*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Siglo XXI editores, 1980.
- Hesperiphylo (seudónimo de José Rossi y Rubi), "Noticia histórica del hospital de los Niños Huérfanos" *Mercurio Peruano* I (1791): 294-309. Ed. Facsimilar, Biblioteca Nacional del Perú.
- Johansson, Ryan. "Centuries of Childhood/Centuries of Parenting: Phillipe Aries and the Modernization of Privileged Infancy," *Journal of Family History* 12 (4) (1987).
- Lockhart, James y Stuart Schwartz. *Early Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Mac Lean y Estenós, Roberto. *Sociología educacional del Perú*, Lima, 1944.
- Mannarelli, María Emma. *Pecados públicos. La ilegitimidad en Lima en el siglo XVII*, Lima: Eds. Flora Tristán, 1993.
- *Limpias y modernas. Género, higiene y cultrua en la Lima del Novecientos*, (Lima: Eds. Flora Tristán, 1999).
- "Sexualidad y cultura pública. Los poderes domésticos y el desarrollo de la ciudadanía", en *Estudios culturales. Discursos, poderes, pulsiones*, S. López Maguiña, G. Portocarrero, R. Silva Santistevan, V. Vich, Lima: Red para el desarrollo de las Ciencias Sociales, 2001.
- Maravall, José Antonio. *Estado moderno y mentalidad social, siglos XV y XVII*, Madrid: Alianza, 1986.
- Las memorias de la ciudad de Lima*, Lima, 1925.
- Nugent, Guillermo. *El poder delgado*, Lima: Fundación Frederich Ebert, 1998.
- Twinam, Ann. *Public Lives, Private Secrets. Gender, Honor, Sexuality and Illegitimacy in Colonial Spanish America*, California: Stanford, 1999.
- Valero, Oscar. "Ligeras consideraciones sobre la alimentación del recién nacido", Facultad de Medicina, Universidad Mayor de San Marcos, 1901.
- Vargas Ugarte, Rubén. S.J. *Historia General del Perú*, 6 vols., Lima: Milla Batres, 1966.
- Vigil, Mariló. *La vida de las mujeres en los siglos XVI y XVII*, Madrid: Siglo Veintiuno, 1986.

Villavicencio, Maritza. Del silencio a la palabra. Mujeres peruanas en los siglos XIX-XX.. Lima: Flora Tristán, 1992.

## **SIN UN MAPA DE RUTA: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO FRENTE A LA INFANCIA\***

Pierina Pollarolo G.

### **Introducción**

Cuando se analiza el desempeño del Estado con relación a la infancia, la primera reflexión que surge tiene que ver con la informalidad. Por un lado, en el aspecto normativo, se tiene abundante legislación concordante con los convenios internacionales sobre la materia: las leyes reconocen los derechos de los menores y los protegen de la violencia y el abandono; y la Constitución y las leyes declaran que el Estado se ocupa de su salud y educación. Por otro lado, sin embargo, en el ámbito de la gestión, las instituciones operadoras que deben brindar tal protección y tales servicios lo hacen de una manera muy limitada. Así, las leyes de protección se convierten en declaraciones con limitado impacto real. Esto significa que la sola expedición de una ley no implica que el Estado haya manifestado una voluntad inequívoca acerca de su compromiso con los objetivos de la ley. Lo que ocurra en la realidad dependerá del resultado del proceso de aprobación del Presupuesto de la República y del desarrollo de capacidad institucional de los organismos. Para ilustrar este punto, el presente documento examina tres casos de intervención del Estado en áreas relacionadas al bienestar de la infancia: la protección frente a la violencia familiar, la protección frente al abandono económico y la asistencia alimentaria. En estos casos, se observa que las entidades encargadas de brindar la protección y los servicios no tienen los recursos suficientes; que las numerosas organizaciones actúan sin una orientación de política definida; que los funcionarios se comportan de manera burocrática y pasiva; y que no se realiza ninguna evaluación de los resultados de la gestión pública.

Luego se discute las deficiencias que afectan al sector público en general, que provienen del inadecuado manejo de los dos déficits que enfrentan todos los estados: el déficit de recursos y el déficit de capacidad de gestión. Se vincula el primer tema con la necesidad de priorizar los recursos escasos, y se insiste en la urgencia de poner a la infancia en el primer lugar de la lista. Se analiza luego los factores que contribuyen al déficit de la capacidad de gestión: los problemas de organización, el personal y los sistemas administrativos. En la tercera parte se resume las conclusiones del trabajo y se presenta propuestas para un proceso de Reforma del Estado.

---

\* Este ensayo forma parte de “Políticas Públicas e Infancia en el Perú”. Save the Children – UK. Lima, Perú. 2002.

## 1. TRES CASOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

### 1.1 Protección contra la violencia familiar

El conjunto de numerosas instituciones públicas con competencias sobre los problemas de violencia familiar no ofrece a los menores una adecuada protección frente a la violencia doméstica. El sistema no facilita el inicio y continuación de las denuncias. Muy rara vez se sanciona a los padres y parientes abusivos.

El Código de los Niños y Adolescentes<sup>1</sup> incorporó y adecuó a la legislación nacional las normas incluidas en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Esta norma sienta las bases legales para la operación de un sistema de protección contra la violencia familiar. La norma establece el derecho de los menores a que “se respete su integridad moral, psíquica y física”, y declara que no pueden “ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante”. La Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar<sup>2</sup> aprobada en 1993 define la política del Estado frente a la violencia familiar y contiene disposiciones dirigidas a proteger de la violencia a los miembros más vulnerables de los hogares. Así, la norma declara una serie de intenciones del Estado respecto del problema de la violencia familiar, tales como emprender campañas de difusión para sensibilizar a la sociedad sobre el problema; establecer procedimientos eficaces para proteger a las víctimas; reforzar a las instancias policiales con personal especializado; y capacitar al personal policial y a fiscales y magistrados de la República para que asuman un rol eficaz en la lucha contra la violencia familiar.

La ley ordena la creación de Comisarías de Mujeres o de Menores y establece el rol que compete a esas y otras instancias (Fiscalía, Juzgados de Familia y Juzgados Especializados en lo Penal). Según la norma, las Comisarías reciben las denuncias y realizan las primeras investigaciones, que deben realizarse de oficio (no se requiere el impulso de la parte denunciante). Luego del reconocimiento médico a cargo del Instituto de Medicina Legal, la Policía debe remitir el caso a la Fiscalía Penal o de Familia, o al Juzgado de Paz, según el caso. La ley faculta al fiscal de turno para dictar de inmediato medidas de protección a la víctima (por ejemplo, el retiro del agresor del domicilio, impedimento de acoso a la víctima, suspensión temporal de visitas), lo que es verdaderamente importante en todo sistema de protección: se trata de que la víctima reciba garantías de manera inmediata para evitar que las demoras del proceso judicial permitan un daño mayor. En los casos promovidos por fiscales de familia, los fiscales deben cumplir como etapa

---

<sup>1</sup> Ley 27337

<sup>2</sup> Ley 26260, modificada posteriormente por las leyes 26763, 27016 y 27306

obligatoria intentos de conciliación entre las partes. Los fiscales presentan el caso ante el Juez Especializado en lo Penal o ante el Juez de Familia, según el caso.

Por otro lado, el Código Penal establece que el delito de “Lesiones” (causar daño grave en el cuerpo o la salud) es agravado si la víctima es menor de 14 años y el autor es el padre o adulto responsable de su cuidado, por lo que contempla un castigo mayor (mínimo cinco y máximo ocho años de pena privativa de la libertad).

Un canal paralelo de resolución de casos es el conjunto de Defensorías del Niño y el Adolescente, instancias que brindan atención y orientación a las víctimas de violencia familiar y que básicamente promueven la conciliación. Los casos no conciliados son remitidos a la Fiscalía o al Juez de Paz Letrado, según el caso.

No existe mucha información documentada acerca de cómo funciona el sistema de protección de niños y adolescentes en la realidad. La mayor parte de investigaciones sobre la violencia familiar se concentra en la problemática de la mujer y se tiende a considerar a los niños y adolescentes como un agregado a la mujer maltratada. La difusión del término “binomio madre-niño” es reflejo de la equivocada percepción de que el único agresor de un hogar es el hombre y que la madre protege a los hijos bajo cualquier circunstancia. En realidad, es cierto que es el jefe de familia quien ejerce la violencia contra la madre y los hijos. Sin embargo, la madre víctima de violencia tiende a ejercerla con los hijos, y entre ellos, los mayores contra los menores. Es común también que los menores sean víctimas de adultos de su entorno familiar a quienes la madre teme o encubre. Según un funcionario del Instituto de Medicina Legal (IML), la mayor parte de niños que llega al IML para reconocimiento médico va acompañada de un tercero que ha detectado el daño, como maestros o vecinos: “el niño es la principal víctima de la violencia familiar, pero esto está sub-registrado. Al niño se lo puede inmovilizar muy fácilmente, y aquí sólo llegan los casos más dramáticos”<sup>3</sup>.

Sin embargo, los trabajos sobre violencia contra la mujer son útiles pues aportan pistas sobre cómo funciona el sistema de protección. Estas investigaciones reportan dos aspectos a resaltar. En primer lugar, un gran desconocimiento de las mujeres respecto de cuáles son las instituciones competentes y una seria desconfianza frente al Sistema Judicial en cuanto a su capacidad para brindar una ayuda efectiva: “En los grupos focales se encontró que son muy pocas las mujeres que confían en que las instancias judiciales puedan resolver su problema, ya que no investigan y no le dan la debida importancia a éste, razón por la cual no realizan la denuncia de los hechos. (...) Muchas mujeres señalaban no conocer cuáles son las instituciones o autoridades a las que podrían

recurrir en caso de ser víctimas de violencia. Se desconocía la existencia de las Comisarías de Mujeres o la DEMUNA, pues éstas se encuentran, por lo general, en las ciudades”<sup>4</sup>. En segundo lugar, las investigaciones sobre violencia contra la mujer hacen notar que las medidas inmediatas de protección no se otorgan con frecuencia. Un documento del Movimiento Manuela Ramos<sup>5</sup> reporta que de un total de 300 denuncias por violencia registradas en un centro de asistencia a mujeres de la ciudad de Lima, solo se concedieron 49 medidas de protección, a pedido de la víctima, y en solo 9 casos el fiscal las dictó de oficio.

Ante la falta de atención y protección efectiva, es normal que las pocas denuncias que se presentan sean abandonadas en el transcurso del burocrático proceso:

**CUADRO 1: Tramitación de denuncias por violencia familiar procedentes de cinco distritos de Lima -2001**

	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Total de denuncias conocidas por Fiscalía de Familia	550	100
Denuncias archivadas antes del inicio de la demanda ante el Juez	225	41
Casos archivados durante el proceso judicial	123	22
Casos terminados por conciliación	64	11
Casos resueltos por resolución judicial	138	26

Fuente: Eliana Iberico, Fiscal Provincial de Familia.<sup>6</sup>

La resolución del caso por sentencia judicial no implica necesariamente una sanción al agresor. En la mayor parte de casos las sentencias ordenan terapias familiares en centros hospitalarios del Estado. Entre los fiscales y los jueces está muy difundida la idea de que “debe protegerse a la familia”, lo que determina que debe evitarse sanciones. Las penas privativas de la libertad sólo se imponen en casos extremos.

Si el sistema funciona de esa manera para las mujeres, para los niños el panorama es peor. No existe un registro único de denuncias sobre violencia contra menores pues ni el Ministerio Público, ni el Poder Judicial, ni las Comisarías producen esta información. El Informe de la ONU sobre la situación de la niñez en el Perú, 1999, señala que las diversas instancias reciben cada año alrededor de 5,000 denuncias por maltrato a niños, niñas y adolescentes.

<sup>3</sup> Entrevista al Dr. Manuel Sotelo, Director de la División Central de Exámenes Médico Legales del Instituto de Medicina Legal

<sup>4</sup> Estudio sobre la Violencia realizado en Ayacucho, Huancavelica y San Martín. Instituto Apoyo. Violencia y Pobreza desde una Perspectiva de Género.2001

<sup>5</sup> Movimiento Manuela Ramos. Derechos de las Mujeres y Equidad de Género: Estado Actual de su Cumplimiento por el Estado Peruano. Lima, diciembre 2001.

<sup>6</sup> Eliana Iberico. Las Limitaciones de la Ley sobre la Violencia Familiar. El Peruano, 4-2-02

Por su parte, las cifras del Ministerio de Salud<sup>7</sup> indican que en el año 2000 los establecimientos de salud de todo el país atendieron a más de 26,000 niños y adolescentes víctimas de la violencia en los servicios de salud de todo el país. Esto, en términos muy gruesos, indica que sólo una quinta parte de casos de maltrato físico llega a ser denunciado.

Los niños víctimas de la violencia familiar dependen de la buena voluntad de personas ajenas a la familia que deciden presentar la denuncia. Puede presumirse que estas denuncias son las primeras en ser archivadas una vez que el denunciante empieza a enfrentar los obstáculos burocráticos del proceso ante diversas entidades y los costos que de una u otra manera éstos generan (movilidad y tiempo de trabajo perdido). Aunque la ley ordena que el proceso debe realizarse de oficio, lo que ocurre es que los casos no impulsados por los interesados son abandonados. Los operadores del sistema de protección saben que los niños son víctimas de su propio entorno, pero en las comisarías, fiscalías, juzgados y defensorías se tratan estos problemas como “problemas de familia”, que deben ser resueltos por la familia y no por una autoridad.

Todas las entidades involucradas no tienen la suficiente capacidad institucional. Por un lado, todas enfrentan serias limitaciones de recursos. Por ejemplo, las comisarías no sólo carecen de implementos básicos, como equipos de comunicación y transporte, sino también del personal necesario para impulsar de oficio las investigaciones y para brindar protección efectiva cuando las víctimas lo solicitan. Debe destacarse que en los últimos años el número de juzgados y fiscalías de familia se han incrementado de manera importante (aunque casi sólo en Lima y Callao), con lo cual la sobrecarga judicial se ha reducido. Sin embargo, los funcionarios de las Comisarías, Fiscalías y Juzgados no tienen incentivos para impulsar los casos a su cargo y no reciben ninguna sanción por no hacerlo. Su remuneración es la misma, independientemente de cómo realicen su trabajo, pues no existen sistemas de evaluación y pagos por buen desempeño.

Por su parte, las Defensorías del Niño y del Adolescente, que podría resultar un medio eficaz para ayudar a resolver estos problemas al ser más accesibles que el sistema judicial, no cuentan con recursos profesionales necesarios. Se han instalado más de 1,200 defensorías en municipalidades, escuelas, parroquias, organismos no gubernamentales y organizaciones comunales, pero en muchos lugares la Defensoría está constituida por un empleado de la municipalidad a quien se le ha encargado el tema, sin que se le haya dotado de la capacitación necesaria.

Por otro lado, cada institución maneja el problema desde su propia perspectiva y de manera desconectada de las demás, sin que exista una coordinación intersectorial que sirva para precisar y

---

<sup>7</sup> Escalante, M., Uribe, R., Curitomay, J. (2001) *Programa de Salud Mental*. Ministerio de Salud. Lima: Ministerio de

potenciar el rol de cada una. En este aspecto, la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, PROMUDEH, significó un avance al constituirse por primera vez una instancia de formulación de políticas sobre el tema.

Sin embargo, las acciones del PROMUDEH en este campo desde su creación han tendido hacia la ejecución directa de servicios de asistencia a mujeres, más que al ejercicio de un rol normativo y orientador de las acciones del conjunto de instituciones que actúan, a lo que se agrega que enfrenta serias limitaciones presupuestarias<sup>8</sup>. Así, el PROMUDEH instaló establecimientos llamados Centros de Emergencia Mujer en varias ciudades del país para atender y rehabilitar a las víctimas de la violencia familiar. Son dos los riesgos de esta orientación de las acciones del PROMUDEH. En primer lugar, que se convierta en otra instancia operativa más y que descuide su rol de diseñador de políticas. En segundo lugar, que continúe concentrándose exclusivamente en la problemática de la mujer y desatienda a otras víctimas más vulnerables aún.

Así, el sistema de protección contra la violencia no envía las señales necesarias para desalentar las conductas violentas al interior de la familia. Las agresiones contra los más vulnerables e indefensos se desarrollan prácticamente en completa impunidad, lo que contribuye a reforzar y perennizar la cultura de violencia.

## **1.2 Protección contra el abandono económico**

El Estado, a través del Poder Judicial, no resuelve pronta y eficazmente las demandas por la manutención de menores contra padres que los abandonan económicamente. Esto no contribuye a generar los incentivos necesarios para promover la responsabilidad familiar. La legislación establece el derecho de los menores a ser atendidos económicamente por el padre o la madre, quien se encuentre en mejores posibilidades de hacerlo. Cuando el obligado no cumple con sus deberes, quien se encuentra a cargo del menor (generalmente la madre) puede recurrir al sistema judicial para solicitar que se ordene la entrega forzosa de una pensión por alimentos. Si se atiende sólo al texto de las normas de procedimiento<sup>9</sup>, el trámite debería ser simple y efectivo. El objetivo del juicio es determinar el monto de dinero que un padre debe pagar periódicamente, que puede llegar hasta el 60% de los ingresos del demandado. El juicio se inicia en la mayor parte de casos ante un Juez de Paz Letrado, quien luego de hacer una evaluación de los aspectos formales la notifica al demandado. Luego de la contestación, se realiza una audiencia donde se evalúan las pruebas, al término de la cual el juez debe dictar sentencia, la misma que puede ser apelada.

---

Salud (Separata).

<sup>8</sup> El Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual creado en 1991 no tiene todavía una asignación en el Presupuesto de la República

En la práctica, los juicios por alimentos son largos y costosos. Una investigación realizada por el Instituto Apoyo<sup>10</sup>, basada en una encuesta a 999 abogados litigantes, muestra que el costo y duración de estos juicios en dos distintas situaciones – si los demandados tienen o no un empleo formal- y en distintos supuestos – inicio del proceso ante Juez de Paz Letrado o ante Juzgado de Familia; con apelación o sin apelación-. En el mejor de los casos (con demandante registrado en una planilla formal, con inicio de proceso ante Juez de Paz y sin apelación) el proceso toma casi cuatro meses y cuesta alrededor de US 60 dólares, sin incluir los honorarios del abogado. En el peor de los casos, el proceso puede tomar más de un año y costar más de US 250 dólares.

**CUADRO 2: Duración y costos de los Juicios por Alimentos**  
(estimaciones a partir de la percepción de los abogados encuestados)

	Duración Promedio (meses)	Costo Promedio (US\$ <sup>1</sup> )
<b>▪ Si el demandado está en planilla</b>		
El juicio se inicia y culmina en el Juzgado de Paz Letrado (JPL)	3.6	63.2
El juicio se inicia en JPL, se apela y el caso culmina en el Juzgado de Familia.	5.8	96.1
El juicio se inicia y culmina en el Juzgado de Familia.	4.3	80.0
El juicio se inicia en el Juzgado de Familia, se apela y el caso culmina en la Sala de Familia.	6.7	122.5
El juicio se inicia en el Juzgado de Familia, pasa a Sala de Familia y se plantea un recurso de casación, por lo que culmina en la Corte Suprema.	11.3	223.2
<b>▪ Si el demandado NO está en planilla</b>		
El juicio se inicia y culmina en el JPL.	5.9	100.3
El juicio se inicia en JPL, se apela y el caso culmina en el Juzgado de Familia.	7.9	131.6
El juicio se inicia y culmina en el Juzgado de Familia.	6.2	115.8
El juicio se inicia en el Juzgado de Familia, se apela y el caso culmina en la Sala de Familia.	8.3	148.1
El juicio se inicia en el Juzgado de Familia, pasa a Sala de Familia y se plantea un recurso de casación, por lo que culmina en la Corte Suprema.	13.1	254.4

<sup>2</sup> La pregunta sobre costos fue formulada en S/. El tipo de cambio utilizado fue S/ .3.45 por 1 US\$.

Fuente: Encuesta a abogados litigantes de Lima Metropolitana.

El factor más importante que afecta el costo y duración del juicio es la condición laboral del demandado. El hecho de estar en una planilla facilita la prueba sobre sus ingresos, lo que determina que los jueces se sientan más seguros a la hora de dictar sentencia, que ordenará a la empresa empleadora el descuento automático de un porcentaje. Puede apreciarse que lo más probable para los sectores de menores ingresos es que los demandados se encuentren en la

<sup>9</sup> Código Procesal Civil y Código de los Niños y Adolescentes

segunda situación. Si se considera que las madres que inician un juicio por alimentos se encuentran en estado de necesidad, el costo de US 100 dólares, sin contar con el costo del abogado, y un período de seis meses para empezar a recibir dinero pueden resultar obstáculos infranqueables para acceder a la justicia.

Además de ello, las demandantes enfrentan dificultades mayores cuando los ingresos del demandado provienen de fuente informal o de trabajo independiente. En niveles socioeconómicos medios y altos, la demandante debe reunir pruebas difíciles de obtener (por ejemplo, solicitudes a todos los bancos para que informen sobre cuentas a nombre del demandado, estimaciones periciales de movimiento de su actividad profesional). En niveles socioeconómicos bajos, las posibilidades de presentar pruebas son casi nulas, lo que es agravado por el criterio estrecho de la mayor parte de jueces que se resisten a admitir pruebas no estrictamente escritas o formales. La encuesta de la referida investigación del Instituto Apoyo muestra que el 82% de los abogados encuestados concordaban con la afirmación “en los juicios por alimentos los jueces tienen poco criterio para admitir las pruebas indirectas sobre los ingresos de los demandados”. Así, a falta de pruebas “formales” que acrediten el nivel de ingresos del demandado, los jueces tienden a fijar pensiones insignificantes.

Otro factor que hace difícil la obtención de una pensión suficiente para los menores es el sesgo de los jueces a favor de los demandados. La referida encuesta muestra que el 33% de abogados piensa que los jueces tienden a identificarse con los padres demandados.

Las dificultades no terminan allí. Si al concluir el juicio el obligado no paga o decide dejar de pagar unos meses después, la madre debe iniciar otra acción judicial con el objeto de obtener la orden de ejecución forzada de los bienes del obligado, si es que los tiene. El Código Penal tipifica como delito la omisión del pago de alimentos, castigado con una pena de tres a cinco años de prisión. Esto, sin embargo, no tiene ninguna efectividad como herramienta de presión, pues los jueces no pueden dictar orden preventiva de detención cuando la pena es inferior a seis años.

Este sistema desalienta a las madres a acudir a la Justicia para obtener los medios económicos necesarios para sostener a los hijos abandonados por el padre. Los obligados saben que un juicio por alimentos no representa una verdadera amenaza de extracción forzada de sus ingresos. El abandono económico de los hijos queda impune en la mayor parte de casos. En consecuencia, el tener más hijos de los que se pueda sostener no es una preocupación, pues no existe un medio de control social efectivo para presionar a los adultos a asumir comportamientos responsables con sus hijos.

---

<sup>10</sup> Eyzaguirre, Hugo, Pierina Pollarolo y Raúl Andrade. La Estructura de incentivos y las **ineficiencias en tres**

### 1.3 Asistencia alimentaria para los menores en situación de riesgo

Los estudios especializados en nutrición han demostrado que la desnutrición crónica en los niños, especialmente los menores de cinco años, ocasiona daños físicos e intelectuales irreversibles. Es por ello que las políticas de alivio de la pobreza tienen como componente importante los programas de ayuda alimentaria. Esto fue comprendido correctamente por la política social de la última década, lo que se reflejó en un incremento significativo del gasto público en alimentación y nutrición. Este incremento contribuyó al descenso de la tasa de desnutrición infantil, de 30% en 1990 a 23,6% en 1998.

**CUADRO 3: Evolución del gasto en alimentación y nutrición  
1995-2001**

	S/. Millones	US\$ Millones	% de variación anual del monto en soles
1995	378,85	167,62	-
1996	558,38	227,91	47,4
1997	543,85	203,70	-2,6
1998	755,48	257,84	38,9
1999	864,56	255,79	14,4
2000	878,13	251,61	1,6
2001	865,95	247,06	-1,4

Fuente: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Grupo de Alimentación y Nutrición, 2002  
Elaboración propia. Existen 11 programas de alimentación o nutrición que, en conjunto, gastaron US \$ 247 millones en el 2001.

**CUADRO 4: Programas de Alimentación o Nutrición**

Programa	Institución	Monto Millones de soles	Monto Millones de Dólares	Grupo objetivo
Vaso de Leche	Gobiernos Locales	332,25	94,93	Embarazadas y en lactación; 0-5 años; 6-14 años; más de 60 años; grupos en riesgo de contraer TBC
Desayunos Escolares	INS	180,02	51,43	4-14 años
Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (Pacfo)	INS	76,40	21,83	0-3 años
Comedores Populares	PRONAA	73,44	21,00	15 en adelante
Alimentación Escolar	PRONAA	61,12	17,46	0-5 años; 6-14 años
Wawa Wasi	PROMUDE H	45,40	13,00	0-5 años
Alimentación Infantil	PRONAA	45,28	13,00	0-5 años
Alimentación y Nutrición para las Familias en Alto Riesgo (Panfar)	INS	13,84	4,00	Embarazadas y en lactación; 0-3 años

procesos civiles. Instituto Apoyo, 2000.

Suplementación Complementaria	INS	13,4	3,90	6-14 años
Proyecto de Promoción Social	PRONAA	11,72	3,34	n.d.
Alimentación y Nutrición para Pacientes con TBC	INS	8,11	2,32	Grupos de riesgo a TBC
Niños y Adolescentes en Riesgo Moral	PRONAA	1,93	0,55	6-14 años
Alimentación del Menor en Abandono y Riesgo – Promarn	INS	1,11	0,32	6-14 años
Grupos en Riesgo	PRONAA	0,90	0,25	n.d.
Obras Comunales	PRONAA	0,90	0,25	15 en adelante
Total		865,95	247,41	

Fuente: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Grupo de Alimentación y Nutrición

Un estudio reciente del Grupo de Alimentación y Nutrición de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales encontró serias deficiencias en la ejecución del gasto en nutrición:

- Superposición de esfuerzos. Diversas organizaciones atienden a los mismos grupos objetivo: siete programas atienden a niños menores de cinco años; y cinco programas se dirigen a los que tienen de 6 a 14 años. Esta duplicación y dispersión ocasiona desperdicio de recursos.
- Falta de especialización. Varios de los programas benefician a diversos grupos, como, por ejemplo, el Programa del Vaso de Leche, que atiende a toda clase de beneficiarios. Ello impide a las entidades aprender de la experiencia y perfeccionar en el tiempo sus procedimientos operativos.
- Carencia de una instancia única de formulación de políticas. Cada programa desarrolla su propio planeamiento, sin considerar el trabajo que pueda estar realizando el resto de instituciones. No existe una entidad central que elabore estándares y metodologías de trabajo que orienten el desempeño de los ejecutores.
- Inexistencia de sistemas de seguimiento y evaluación. En la mayor parte de programas no se da seguimiento a la evolución de los indicadores físicos de los beneficiarios (peso y talla) En ningún caso se mide el grado de satisfacción de los usuarios.

Como resultado de estas deficiencias:

- Los programas no están adecuadamente focalizados. No se ha dado una verdadera prioridad a los grupos más vulnerables, que son los menores de dos años y mujeres gestantes.
- La cobertura en zonas rurales y de pobreza extrema es baja, por lo que muchos de los que necesitan la asistencia no la reciben.
- Se beneficia un porcentaje importante de población no pobre (filtración). Se calcula que un 34% de hogares que no califican como población objetivo se han beneficiado de estos programas. Según el estudio del Grupo de Alimentación y Nutrición de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, si se suma la población que se ha filtrado para tres de

los programas más importantes, el monto estimado de la filtración asciende a más de 80 millones de dólares.

**CUADRO 5: Niveles de filtración de grupos de pobres no extremos en tres programas**

	Población total	Pobres extremos %	Pobres no extremos %	No pobres %
Alimentación Escolar	2,283,919	51.1	18.7	30.2
Vaso de Leche	2,972,859	40.1	24.1	35.8
Comedores	746,134	40.2	14.5	45.3

Fuente: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Grupo de Alimentación y Nutrición

El Programa del Vaso de Leche (PVL) es el programa de ayuda alimentaria más importante en términos presupuestales y también el que muestra las mayores deficiencias. Cada año se gastan más de US \$ 100 millones a través de las municipalidades distritales, a las cuales el Ministerio de Economía les transfiere un porcentaje predeterminado del Fondo del Vaso de Leche. Se calcula que sólo el 66% de las raciones se entregan a niños menores de 6 años; 32.7% de hogares beneficiarios no tienen ningún niño y más del 35% no son pobres (49% zona urbana y 22% zona rural). Es frecuente también que se cuestione la calidad de las raciones que se distribuyen a través de este programa.

Las municipalidades no han desarrollado capacidad de gestión para la ejecución del PVL debido a que el proceso de distritalización del programa no se diseñó de manera adecuada. En primer lugar, dada la carencia de una entidad central que asumiera un rol directriz, no se desarrollaron directivas de operación ni guías de capacitación que orientaran el trabajo de las municipalidades. En segundo lugar, muchas municipalidades no cuentan con la capacidad de gestión necesaria para encargarse de las adquisiciones de alimentos, lo que implica fijar estándares de calidad; seleccionar a los proveedores cumpliendo correctamente la normatividad sobre adquisiciones públicas; y supervisar el cumplimiento del contrato. Es por ello que en muchos casos compraron productos inadecuados o de baja calidad; seleccionaron a proveedores poco serios, que no cumplieron las condiciones de calidad y los plazos establecidos; o no establecieron las condiciones contractuales más apropiadas para resguardar sus intereses. La Contraloría General de la República ha recibido muchas denuncias por corrupción en estas operaciones.

Los resultados de la política sobre nutrición muestran que un incremento del gasto por sí solo no es suficiente. La tasa de desnutrición se redujo de manera importante, pero pudo haberse logrado un impacto mayor con los mismos recursos. El desperdicio de recursos, la falta de acceso a sectores importantes de beneficiarios y la filtración de los beneficios hacia grupos no prioritarios se deben a la falta de una entidad de planeamiento y formulación de políticas que oriente el

comportamiento de los numerosos programas e instancias ejecutoras; a las deficiencias de gestión que afectan al sector público en general y a la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación.

## 2. EL ESTADO INEFICAZ

Los casos de intervención estatal que fueron reseñados en la sección anterior muestran tres características del Estado que se repiten en otras áreas:

- Las entidades públicas carecen de recursos suficientes para ejecutar sus funciones, es decir, no son capaces de brindar sus servicios de manera razonable a la totalidad de los beneficiarios establecidos por la ley.
- Existen numerosas organizaciones que funcionan de manera independiente una de la otra, sin una orientación de política única y definida. Esto ocasiona desorden, superposición de funciones y desperdicio de recursos.
- La mayor parte de funcionarios se comporta de manera burocrática y pasiva. Los servidores públicos - policías, jueces, maestros o empleados de ventanilla- perciben la misma remuneración, se esfuercen o no. La inacción es la conducta más segura, pues toda iniciativa siempre trae consigo el riesgo de cometer errores.
- No se evalúa los resultados de los programas que se ejecutan.

Ruth Richardson, la ex Ministra de Finanzas de Nueva Zelanda que llevó adelante el proceso de reforma del Estado más exitoso de las últimas décadas en el mundo<sup>11</sup>, atribuye las deficiencias que muestra el Estado a los dos grandes déficits: el déficit de recursos y el déficit de capacidad de gestión.

En mayor o menor medida, el **déficit de recursos** afecta a todos los estados, que deben vivir con lo que tienen, como las familias: no se puede gastar más de lo que ingresa. Para los países de economías pequeñas y de bajo crecimiento el problema de la estrechez fiscal es mayor, por lo que el aparato estatal enfrenta serias limitaciones de recursos que dificultan su gestión. A menos que se registre un crecimiento económico constante, la escasez de recursos no puede ser resuelta a través de la búsqueda de mayores ingresos. Sería irracional elevar los impuestos, pues ello impondría mayores costos a las empresas y las haría más ineficientes y menos competitivas.

El **déficit de capacidad de gestión** se presenta en dos niveles. En el nivel político, la incapacidad de gestión se manifiesta cuando los representantes y gobernantes elegidos no tienen control estratégico, y no pueden o no están en capacidad de formular las políticas más adecuadas.

En el nivel de la administración pública, la incapacidad de gestión está vinculada a la carencia de incentivos e instrumentos para ejecutar políticas. El déficit de capacidad de gestión es más dramático en los países en desarrollo, debido a que los problemas son desbordantes, las demandas sociales son crecientes, las instituciones políticas son débiles y con tendencia a la corrupción, y los ciudadanos no están adecuadamente informados acerca de las opciones de política más convenientes para el bienestar del país ni tienen instrumentos para vigilar el comportamiento de sus representantes y autoridades.

La experiencia internacional muestra que si se maneja adecuadamente la estrechez fiscal –con políticas de priorización y focalización de gasto y eficiencia en la ejecución–, es posible obtener mayor efectividad. El siguiente cuadro, elaborado con cifras del Banco Mundial para diversos años, muestra los niveles de gasto público per cápita<sup>12</sup> y algunos de los principales indicadores de salud y educación para un grupo de países en desarrollo y economías en transición. Estas cifras pueden servir como un indicador de lo que gasta el Estado y de los resultados que se obtiene con esos recursos. Así, el cuadro sirve para comparar la eficiencia de los estados.

---

<sup>11</sup> Exposición en el Seminario Internacional “Reforma del Estado en América Latina y el Caribe”.  
Brasilia, junio de 1996.

<sup>12</sup> El gasto público que se muestra sólo considera el gasto corriente, es decir, no incluye los recursos destinados a inversión pública.

**CUADRO 6: Niveles de gasto público e indicadores de salud y educación para países en desarrollo y economías en transición.**

País	Gasto Público	Mortalidad Materna	Acceso a Saneamiento Población Urbana	Mortalidad Infantil	Analfabetismo Mujeres + 15
	per cápita (anual) US\$ 1999	por cien mil 1990-98	% 1990-96	por mil 1998	% 1998
Haití	32.2		42	116	54
Nicaragua	60.2	150	34	42	31
Honduras	98.8	220	81	46	27
Guatemala	99.6	190	91	52	40
Egipto	126.0	170	20	59	58
Ecuador	131.0	160	87	37	11
Rumania	136.8	41	81	25	3
Paraguay	158.0	190	20	27	9
Bolivia	161.6	390	77	78	22
Filipinas	163.2	170	88	40	5
Bulgaria	165.6	15	100	15	2
Rep. Dominicana	191.0		76	47	17
El Salvador	209.0		78	36	25
Kazakhstán	209.1	70		29	
Venezuela	220.2	65	64	25	9
Túnez	252.0	70	100	32	42
Colombia	270.0	80	76	28	9
Malasia	272.0	39	100	12	18
Macedonia	304.2	11	68	18	
México	308.0	48	81	35	11
Federación Rusa	317.8	50		20	1
Turquía	319.0		99	42	25
Irán	334.4	37	89	33	33
Polonia	356.4	8	100	11	0
<b>Perú</b>	<b>358.5</b>	<b>270</b>	<b>62</b>	<b>47</b>	<b>16</b>
Chile	426.6	23	82	12	5
Jordania	435.0	41		31	17
Costa Rica	465.8	29	100	15	5
Jamaica	489.3		89	24	10
Panamá	491.2	85	99	25	9
Uruguay	531.0	21	56	19	2
Brasil	707.2	160	74	40	16
Argentina	836.0	38	80	22	3

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 2000/2001*

Elaboración: Instituto APOYO

El Estado peruano gasta por cada habitante cifras muy cercanas a las que registran Chile y Costa Rica, y superiores a las de México, Colombia y Venezuela. Sin embargo, los resultados en términos de indicadores sociales son muy inferiores. Naturalmente, cada tema tiene su propia complejidad, y posiblemente exista un conjunto de factores que explicarían las diferencias. Sin

embargo, la acumulación de evidencia para distintos indicadores referidos a diversos sectores muestra que **otros estados hacen más con menos recursos**.

Así, el Perú, con un gasto de 30 dólares mensuales, registró un nivel de mortalidad infantil muy superior a países como Ecuador y Venezuela, que gastan por habitante una suma considerablemente menor. Ecuador, con cerca de un tercio del gasto público per cápita que destina el Perú obtuvo resultados muy superiores no sólo en éste sino en otros indicadores. Por otro lado, destaca el caso de Chile, país que con un gasto por habitante ligeramente superior al peruano mantiene un nivel de mortalidad infantil cuatro veces menor.

**CUADRO 7: Gasto público y mortalidad infantil en América Latina**

Países	Gasto Público Per cápita (anual) <sup>13</sup> US\$ 1999	Mortalidad Infantil por mil 1998
Haití	32.2	116
Nicaragua	60.2	42
Honduras	98.8	46
Guatemala	99.6	52
Ecuador	131.0	37
Paraguay	158.0	27
Bolivia	161.6	78
Rep. Dominicana	191.0	47
El Salvador	209.0	36
Venezuela	220.2	25
Colombia	270.0	28
México	308.0	35
<b>Perú</b>	<b>358.5</b>	<b>47</b>
Chile	426.6	12
Costa Rica	465.8	15
Panamá	491.2	25
Uruguay	531.0	19
Brasil	707.2	40
Argentina	836.0	22

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001  
Banco Mundial

Estas cifras confirman que el Estado no está priorizando su gasto adecuadamente y que es altamente ineficiente en su gestión. La discusión sobre el rol que debe desempeñar el Estado es muy pertinente al tema de la priorización. Existen tesis diversas sobre lo que debe y no debe hacer el Estado, pero hasta las propuestas más ortodoxas reconocen como áreas indiscutibles de

<sup>13</sup> Es pertinente reiterar que el gasto público que se muestra en esta columna es el gasto corriente total, y no el gasto que se aplica específicamente a salud, educación y nutrición

intervención estatal la justicia, la lucha contra la pobreza y la promoción de igualdad de oportunidades, que son, precisamente, las necesidades de la infancia. Por un lado, la administración de justicia es un servicio que sólo puede producir el Estado; es la institución necesaria para asegurar un mínimo de paz social que permita la convivencia humana. Por otro lado, la inversión en la infancia tiene una alta rentabilidad social. El Informe del Banco Mundial de 1997 <sup>14</sup> hace notar que la educación primaria produce grandes beneficios para la sociedad: “Muchos atribuyen buena parte del éxito económico de los países de Asia oriental a su firme decisión de financiar con fondos públicos la educación básica, considerada la piedra angular del desarrollo económico”.

Mientras más recursos se destinen a otros fines, menos quedará disponible para la educación, salud y protección de niños y adolescentes, y, por lo tanto, las posibilidades de brindar esos servicios mínimos a la población estarán más lejanas. Ruth Richardson ayuda a comprender la importancia de la priorización comparándola con la decisión que deben tomar quienes huyen de un incendio: sólo pueden cargar dos maletas y tienen veinte para escoger. Siempre va a quedar una necesidad sin atender. De lo que se trata es que las más importantes sí sean atendidas.

Propuestas dirigidas a ampliar el ámbito de intervención del Estado -como la creación de bancos de fomento o la ejecución de inversiones que puede realizar el sector privado-, o a establecer exoneraciones tributarias para ciertas actividades, o a elevar los ingresos de ciertos grupos -como los pensionistas, por ejemplo-, deberían ser examinadas necesariamente desde este punto de vista, de manera que se haga explícito que tales decisiones significan el sacrificio de otras opciones de gasto más urgentes y más rentables socialmente, dado que no se crean nuevas fuentes de ingresos. En este sentido, es pertinente recordar que uno de los conceptos básicos de las políticas públicas es el costo de oportunidad, esto es, el reconocimiento de que los recursos son escasos y finitos y, por tanto, su uso tiene costos alternativos que deben evaluarse.

En general, los políticos y gobernantes prefieren evadir el tema de la priorización y no sincerar las implicancias de las decisiones de gasto e inversión. La desinformación y falta de transparencia con que se han manejando los temas fiscales durante las últimas décadas han creado en la opinión pública la idea de que el Estado dispone de recursos infinitos para atender todos los reclamos. Así, los recursos fiscales tienden a ser repartidos entre los que más reclaman, mejor se organizan y más atención reciben de los medios de comunicación. Son los que votan y que, en última instancia, deciden las elecciones por su capacidad de formar opinión: grupos de presión, acreedores, gremios empresariales y profesionales, sindicatos de servidores públicos y jubilados,

---

<sup>14</sup> Banco Mundial, El Estado en un mundo en transformación. Washington D.C. 1997

frentes regionales. Difícilmente se encuentra en este conjunto a representantes y activistas pro-derechos de los niños y adolescentes.

Por otro lado, aún cuando se logre conducir mayores asignaciones presupuestarias hacia fines prioritarios, la ineficacia del Estado persistirá si no se resuelven el problema del déficit en la capacidad de gestión, como lo demuestra el caso de los programas de asistencia alimentaria. A continuación se presenta los tres factores más importantes que afectan la capacidad de gestión del Estado.

## 2.1 Organización redundante y desorientada

El aparato estatal es desordenado, grande y muestra una tendencia hacia el crecimiento, tanto en número de instituciones como en número de servidores públicos. Integran el Estado numerosos organismos y niveles de gobierno: el Congreso, el Poder Judicial, 9 entidades con autonomía constitucional; la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros; 15 ministerios; 73 organismos públicos descentralizados; ESSALUD; 28 universidades públicas, 189 municipalidades provinciales y 1830 municipalidades distritales.

La planilla de estas instituciones registran alrededor de 750,000 personas, sin contar a los trabajadores de las municipalidades, respecto de los cuales, aunque resulte increíble, no existe información alguna<sup>15</sup>. Si a esta cifra se suma los aproximadamente 300,000 pensionistas del régimen pensionario a cargo del Estado (DL 20530) resulta que por lo menos un millón de personas percibe una remuneración del Estado.

**CUADRO 8: Estimado de trabajadores públicos**

Sector Educación	350,000
Fuerzas Policiales	118,000
Fuerzas Armadas	96,000
Sector Salud	61,000
Resto del Poder Ejecutivo	41,000
Universidades Nacionales	31,000
ESSALUD	30,000
Poder Judicial y entidades constitucionales autónomas	21,000
Empresas Públicas	5,000
Total	753,000

Fuente: Varios ministerios y Presupuesto de la República. Elaboración propia. Incluye al personal de Ministerios, Organismos Públicos y CTAR. No incluye a contratados por servicios no personales y a contratados a través de *services*

<sup>15</sup> No existe un registro de todos los trabajadores municipales. Cada municipalidad lleva su planilla y fija las remuneraciones de manera independiente.

No es posible saber cuántos de estos servidores públicos están dedicados a labores funcionales y cuántos a labores administrativas, pues no existe una entidad del Estado que consolide información sobre el número, lugar de desempeño, y, menos aún, cargos que ocupan los trabajadores del sector público. Lo que se puede observar en los casos reseñados es que se requiere más personal especializado en las labores funcionales pues los que existen no son suficientes para atender la demanda de servicios. Es probable que una parte importante se encuentre en las áreas administrativas de las entidades.

La existencia de numerosas instituciones implica un mayor gasto administrativo. Todas esas entidades deben contar con el personal necesario para cumplir con los requerimientos administrativos que exige la normatividad aplicable al sector público, para lo cual requiere contadores, abogados, planificadores, asistentes, secretarías, etc. Muchos de esos organismos públicos tienen presupuestos mínimos, de manera que la entidad no puede cumplir con su razón de ser (o lo hace de manera muy limitada) y gasta lo poco que recibe en “sobrevivir” administrativamente o en buscar donaciones de la cooperación internacional. La fusión de organismos públicos en entidades que tengan la capacidad de dar soporte administrativo a un número grande de funciones significaría un ahorro importante para el Estado, ahorro que podría ser utilizado en otro tipo de gasto.

Un aspecto importante que afecta la eficiencia de la administración pública es la superposición de funciones. No es extraño encontrar a más de una institución dedicada a tareas similares, desarrollando programas con escasa coordinación, tal como ocurre en materia de programas nutricionales. Por lo general, las funciones son definidas de manera ambigua por la ley y no existe una única instancia encargada de formular las políticas y dirigir el desempeño de las diversas organizaciones, de manera que, en conjunto, se tenga una orientación coherente. Esto no sólo genera desorden, redundancia de actividades, duplicación de gastos y poca efectividad en el logro de los objetivos planteados. La indefinición de funciones también obstaculiza la vigilancia ciudadana y ayuda a esconder las deficiencias, ya que la población no sabe a quién atribuir la responsabilidad de la gestión.

La creación de nuevos organismos es una práctica que se ha manifestado en todos los gobiernos. Se cree que la solución a cualquier problema público parte de la creación de una nueva entidad “moderna, eficiente, no contaminada con los vicios de la administración pública tradicional”. Es raro que se intente reformar a las organizaciones existentes. Por el contrario, se las mantiene sin alterar y se crea una organización paralela que supuestamente cumplirá sus funciones de mejor manera. Es costumbre también que a la nueva entidad se le otorgue algunas ventajas que facilitan la gestión (mayores recursos y remuneraciones y régimen laboral más atractivos, por ejemplo).

Este proceso no es sostenible. Por un lado, los problemas con el “antiguo” sector público no tardan en surgir (celos institucionales, búsqueda de protagonismo). Por otro lado, la “nueva” entidad se va convirtiendo poco a poco en una institución pública más, sujeta a las restricciones aplicables al resto del sector público. Este es un problema que puede afectar al PROMUDEH y sus organismos.

## **2.2 Servidores públicos desmotivados y desprestigiados**

La mayor parte de servidores públicos está sujeta a regímenes de carrera que supuestamente garantizan, de un lado, la imparcialidad, profesionalismo y estabilidad de los servidores públicos, y protegen a la administración pública contra el manejo arbitrario, el nepotismo y clientelismo político, de otro lado. En general, los regímenes de carrera se basan en principios similares a los que se han aplicado en otros países para regular el servicio público: ingreso por concurso de méritos por el nivel más bajo del grupo ocupacional, estabilidad en el cargo, orden de méritos e igualdad de oportunidades en la carrera pública<sup>16</sup>. La literatura más moderna sobre administración pública cuestiona estos regímenes jerarquizados y formales pues no incorporan, en las reglas de juego, incentivos a la competencia y productividad<sup>17</sup>. En términos simples, para que los trabajadores se desempeñen adecuadamente, éstos deben saber que sus logros serán reconocidos y premiados, y que sus deficiencias serán efectivamente sancionadas.

En la administración pública del país, la mayor parte de servidores sabe que una vez obtenido su nombramiento será muy difícil perder el empleo. La legislación sólo contempla como causales de cese los aspectos disciplinarios, pero nada relacionado a la capacidad profesional o a las necesidades de reestructuración del Estado. Cuando un servidor público comete infracciones que ameritan su cese, la entidad debe proseguir un proceso administrativo complejo en el que cualquier error formal puede determinar luego su anulación por orden del Poder Judicial. Para evitar problemas, los directivos de las entidades públicas prefieren mantener a los servidores infractores o trasladarlos a otra repartición, si ello es posible, antes que iniciar un procedimiento administrativo que puede terminar con la reposición del servidor.

En general, los servidores tienen estabilidad pero perciben remuneraciones muy bajas. Asimismo, las escalas son casi planas, es decir, existe muy poca diferencia entre los niveles inferiores y los superiores. La estructura de la remuneración es innecesariamente compleja, al estar compuesta por numerosos conceptos y “bonificaciones” que se mantienen en columnas separadas desde el

---

<sup>16</sup> Estos principios se aplican con mayor rigurosidad en algunos sectores. En el caso de jueces, policías y docentes, tales principios siguen vigentes, mientras que en otros sectores se han introducido modificaciones y excepciones.

momento de su aprobación. Las vacaciones, incrementos posteriores, compensación por tiempo de servicios y otros beneficios laborales tienen distinta base de cálculo, lo que contribuye a hacer el manejo de planillas confuso y poco transparente. Ninguno de los conceptos remunerativos premia el buen desempeño. No sería posible hacerlo, pues, salvo el sector más moderno, en ninguna organización se aplica metodologías de evaluación periódica del desempeño del personal.

En conjunto, estas reglas desalientan el desempeño eficiente y eficaz. El sistema no logra atraer y mantener a los mejores profesionales jóvenes. Quienes permanecen en el sector público lo hacen principalmente por la seguridad de un ingreso seguro bajo la ley del mínimo esfuerzo. Por ello, la mayor parte del personal está “desmotivado, propenso a la corrupción, ajeno a la vocación de servicio público”<sup>18</sup> Por ejemplo, los juzgados, fiscalías, defensorías, centros de atención del PROMUDEH y otras instituciones dedicadas a la protección de menores requieren de personal más capacitado y motivado para atender y buscar proactivamente a los menores en riesgo. Las instituciones públicas empleadoras no hacen el esfuerzo de evaluar sistemáticamente el desempeño de los funcionarios y las remuneraciones no contemplan incentivos que los aliente a impulsar los casos a su cargo. Igualmente, los jueces que tramitan los juicios de alimentos necesitan modernizarse en términos de procedimientos y actitud frente al problema del abandono económico y dejar las posturas extremadamente formalistas que aplican en su trabajo. La sensibilización, capacitación y actualización de los jueces es importante, pero no será efectiva si no se modifican aspectos importantes de su régimen laboral.

Es lógico que los sindicatos presionen por incrementos remunerativos y se resistan a una modificación del resto de condiciones laborales. Sin embargo, las posibilidades fiscales de efectuar incrementos masivos están limitadas debido al gran número de servidores públicos activos y de pensionistas, quienes también se deben beneficiar con todos los incrementos. Estas dificultades determinan que el Estado no haya hecho uso de una política remunerativa orientada a elevar la calidad profesional de los servidores públicos. La política remunerativa del Estado en las últimas décadas ha consistido únicamente en la administración de la estrechez fiscal.

El Instituto Apoyo realizó un ejercicio para estimar el impacto fiscal de diferentes niveles de aumentos sólo en el sector educación, considerando la cantidad actual de docentes y de cesantes con cédula viva. Como se aprecia en la tabla, por cada \$10 de incremento para todos, el fisco requiere 45 millones de dólares al año.

---

<sup>17</sup> Reid, Gary y Graham Scott. *Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform*. Washington D.C. Banco Mundial, 1994.

<sup>18</sup> Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo. *Task Forces. Agenda para la Primera Década*. Instituto Apoyo, 2000.

### CUADRO 9: Impacto presupuestal de aumentos en remuneraciones de los docentes

Aumento mensual (US \$)	Presupuesto Anual Estimado	
	(US \$ millones)	(% del presupuesto nacional)
10	45	0.5
20	90	1.0
50	224	2.5
100	449	5.0
150	673	7.5
200	898	10.0

Fuente: Instituto Apoyo

La única manera de salir de tal entrapamiento es a través de una cuidadosa racionalización y de la introducción de incrementos dirigidos a fomentar el buen desempeño, previo desarrollo de un sistema que permita evaluar periódicamente a los servidores públicos.

#### 2.3 Sistemas administrativos engorrosos que promueven la informalidad y obstaculizan la gestión

Formalmente, la administración pública está gobernada por rigurosas normas de procedimiento que buscan regular la conducta de los funcionarios reduciendo su discrecionalidad (control por procedimientos). Las normas sobre remuneraciones, adquisiciones y contrataciones, procedimientos de contabilidad y tesorería, y otras normas aplicables al sector público tratan de evitar las tradicionales irregularidades que afectan la función pública: arbitrariedades, clientelismo político y corrupción. Sin embargo, este marco normativo no se cumple en la práctica, y no necesariamente debido a conductas dolosas. Las normas se superponen, se modifican tácitamente unas a otras, y no hay quién las actualice, sistematice y ponga a disposición de todos los funcionarios. Estas situaciones tratan de ser remediadas con nuevas normas, que al sumarse a las anteriores (que no son derogadas) incrementan el desorden y la confusión. Así, ningún funcionario público puede estar completamente seguro de estar cumpliendo la totalidad de formalidades vigentes. Es por ello que en el sector público se tiende a trabajar de manera conservadora y siempre dando prioridad a los aspectos formales.

Por otro lado, las normas de control de procedimiento no aseguran que se cumpla necesariamente con su finalidad, pues siempre existe la posibilidad de aprovechar los vacíos y contradicciones de las normas. Probablemente en las dependencias del Ministerio del Interior (al cual pertenece la Policía Nacional), Ministerio Público y Poder Judicial se cumplan tales normas burocráticas, las que, sin embargo, no han sido capaces de prevenir y detectar las deficiencias e irregularidades que muchos funcionarios cometen en su función. Existen muchas normas de

control de los procedimientos formales, pero no se controla el resultado, que es el servicio que recibe el ciudadano.

Los sistemas administrativos limitan exageradamente la capacidad de decisión e imponen directivas inflexibles que impiden a las entidades públicas responder oportunamente a los problemas que se presentan. La tendencia que están siguiendo los países involucrados en procesos de modernización es la de sustituir estos controles de procedimientos por controles sobre los resultados. Ello permite dar a los gestores del sector público mayor flexibilidad en su desempeño sin perder mecanismos para fortalecer la atribución de responsabilidades. Este cambio, sin embargo, supone contar con información que permita establecer metas de gestión y luego verificar su cumplimiento.

Un paso importante en la construcción de un sistema del control por resultados ha sido la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) por el Ministerio de Economía y Finanzas. El SIAF es una red de información contable, financiera y presupuestaria de todo el sector público, excepto los gobiernos locales. Diariamente se registran las operaciones de todas las “unidades ejecutoras”, es decir, las unidades con capacidad administrativa para ejecutar gasto público. Las unidades ejecutoras enlazadas por el SIAF presentan al MEF, por vía electrónica, sus pedidos de ejecución de gasto, reciben las autorizaciones, reportan operaciones de ingresos propios, si los tienen, informan sobre cuál es la “mejor fecha” para efectuar la compra y remiten información detallada acerca de cada una de las operaciones de gasto (monto, tipo de producto o servicio, datos del proveedor, etcétera).

A pesar de las naturales dificultades ocasionadas por el funcionamiento de un nuevo sistema operativo, el SIAF demuestra resultados positivos:

- Se ha ordenado la parte financiera y contable de las unidades ejecutoras. El sistema las ha obligado a formalizar sus operaciones y contratar sólo con proveedores formales que cumplen sus obligaciones tributarias.
- Se ha eliminado la duplicidad de datos (antes Presupuesto, Tesorería y Contabilidad recibían información distinta y después tenían que conciliar las cifras).
- Se ha eliminado todos los formularios e informes escritos que debían presentar las unidades ejecutoras.

Sin embargo, el SIAF es sólo un sistema de información que no puede resolver los problemas que las normas sobre abastecimientos, personal, control de activos o trámite documentario generan para la gestión pública. Por ejemplo, en cuanto a las planillas, el SIAF registra el monto

consolidado a pagar, pero no puede controlar la fórmula con que se calculan las remuneraciones y retenciones, lo que se maneja en cada ministerio u organismo, y menos aún simplificar la compleja normatividad que regula el sistema de remuneraciones. El SIAF tampoco puede resolver los problemas que plantea la falta de un sistema presupuestario institucionalizado: no está diseñado para evaluar si un proyecto cumple con los requisitos técnicos y económicos que ameriten su aprobación, por ejemplo.

El fortalecimiento de este sistema de información puede ser la base para el desarrollo de un proceso de reforma de los sistemas administrativos, en la medida que haga posible la definición y aplicación de los indicadores de gestión necesarios para establecer un sistema de control de resultados.

### **3. LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ESTADO**

En el Perú, el Estado no responde a las necesidades básicas de la infancia porque no se la ha establecido como la prioridad de la acción pública y porque las instituciones continúan atrapadas por el déficit de gestión. Poner a la infancia en el primer lugar de la agenda implica desplazar otros intereses que compiten por los recursos. Por lo general, esos otros intereses están mejor representados y se hacen más ruidosos y visibles: pensionistas, servidores públicos que buscan su reposición, promotores de banca de fomento y de grandes obras públicas, etc. Son quienes consiguen los titulares de la prensa y deciden las elecciones. Priorizar la infancia implica asignar mayores recursos a la educación básica; a los juzgados, comisarías y otras entidades que brindan protección contra la violencia y el abandono económico; y a otras instancias que deberían asegurar un nivel mínimo de bienestar de niños y adolescentes. Ello no significa solamente elevar el gasto social. Debe hacerse explícita la opción pública por la infancia, por encima de otras necesidades, aunque también parezcan urgentes. Debe también recortarse el gasto superfluo y eliminarse la redundancia. Asimismo, el Estado debe abandonar las actividades que podrían ser adecuadamente desarrolladas por el sector privado, pues así evitará la necesidad de invertir recursos en ellas.

Para que ello ocurra, la población debería ser consciente de que los recursos son limitados y que invertir en la infancia no sólo tiene rentabilidad social, sino también económica y política a corto, mediano y largo plazo. Debería entenderse también que el efecto de las omisiones es irreversible. Si ello ocurre, la población exigirá a sus representantes y gobernantes que todas las decisiones que se tomen en cuanto a asignación de recursos sean evaluadas previamente desde la perspectiva de su costo de oportunidad.

Sin embargo, un mayor gasto no es garantía de que las cosas funcionen mejor. Por ejemplo, un incremento masivo en las remuneraciones de los servidores públicos, aparte de proporcionarles a ellos y a sus familias un mayor bienestar, no significa que abandonen el comportamiento pasivo y burocrático o que quienes reciben los servicios se sientan más satisfechos. Como lo demuestra el caso de asistencia alimentaria, el incremento de gasto tiene que ir acompañado de un marco institucional adecuado, que evite el desperdicio y estimule la eficiencia. El déficit de gestión debe ser resuelto con las siguientes medidas:

- **Racionalización de instituciones** Se necesita un detallado análisis de los objetivos y funciones de cada sector, para determinar si se justifica que sus funciones se mantengan, que la institución permanezca, o que se liquide. Si por razones de escala o de diversidad geográfica se decide mantener la existencia de varias entidades ejecutoras, debe reforzarse la capacidad normativa y rectora de un organismo, de manera que exista un desempeño ordenado y bien orientado.
- **Racionalización de personal.** El número de servidores públicos debe ser el necesario, con mayor presencia en las áreas dedicadas a labores funcionales y menor número en las áreas administrativas. Los ciudadanos deben entender que ver al Estado principalmente como fuente de empleo provocará a la larga que éste no pueda proveer bienes y servicios públicos de calidad, sino que existirá para pagar remuneraciones, pensiones y beneficios. Los políticos deben entender que ganar una elección prometiendo puestos públicos, es decir, con clientelismo, sólo los llevará al fracaso como gobierno.
- **Aplicación progresiva de instrumentos de gestión más flexibles.** Se debe buscar la responsabilidad de los organismos públicos sobre la limpieza de sus acciones a través de controles de resultados y no de controles de procedimientos que obstaculizan la gestión. Incluso algunos países en desarrollo están desarrollando la información suficiente para construir indicadores de gestión que permiten medir objetivamente resultados. Existen diversas metodologías e instrumentos de medición, aplicables según el tipo de función que cumplen los organismos, tales como indicadores cuantitativos de producción y encuestas periódicas a usuarios.
- **Establecimiento de nuevos regímenes de carrera para los jueces, policías, maestros y servidores públicos en general** que incorporen de manera equilibrada, de un lado, las garantías formales contra la arbitrariedad, nepotismo e interferencia política y, de otro lado, los indispensables incentivos a la eficiencia y productividad. Los procesos de selección de personal y promoción dentro de la carrera deben ser objetivos y transparentes, debiéndose

evaluar las cualidades y habilidades de los postulantes más que la antigüedad y aspectos formales. Los servidores públicos deben tener garantías que los protejan de los despidos arbitrarios, pero ello no puede significar que no puedan su trabajo no pueda ser evaluado, y, por lo tanto, no puedan ser despedidos por razones vinculadas a su eficiencia y productividad. El diseño de estos regímenes, que deberían ser de aplicación progresiva en la medida que el sector respectivo va avanzando en la reforma, debe considerar también modificaciones en la política remunerativa, que contemple no sólo incrementos al salario básico, sino que incorpore como elemento importante los pagos por buen desempeño. La medición del desempeño es posible también en el Sistema Judicial y en la policía como lo demuestra la experiencia de otros países.

Los procesos de Reforma del Estado o de la Administración Pública son complejos, tanto técnica como políticamente porque implican la necesidad de tomar decisiones en un primer momento, sin que se vean resultados en el corto plazo. Ello dificulta enormemente la viabilidad del proceso que enfrentará la resistencia de sectores que, aunque pequeños y pocos representativos en relación a los potenciales beneficiados con la reforma, tienen capacidad de comunicación e influencia. Esos sectores pueden aprovechar la falta de información de la población acerca de la necesidad del cambio y generar una opinión pública negativa. Esto contribuye a que la oposición penetre en el gobierno. Generalmente, los mayores obstáculos para la reforma provienen del interior del gobierno, de sectores temerosos a perder popularidad e inseguros de su capacidad de argumentación frente a la oposición. Estos sectores prefieren mantener el status quo con el fin de preservar su popularidad. Igualmente, los altos funcionarios de las entidades a ser reformadas pueden oponerse al proceso por percibirla como un peligro para la preservación de su ámbito de influencia.

Es por ello que todo intento de reforma debe empezar por una campaña de comunicación y sensibilización. El riesgo es que esa campaña fracase y tenga efectos contraproducentes, pues los sectores de la prensa tratan estos temas con ligereza o buscando la confrontación de posiciones, lo que es alimentado por quienes se oponen a la reforma.

Una investigación del Instituto Apoyo<sup>19</sup> sobre tres casos de reformas institucionales en el Perú se focalizó en identificar los factores y estrategias que facilitaron o entorpecieron la viabilidad política de reformas institucionales. El trabajo encontró como factor de éxito importante la generación de grupos de interés (*stakeholders*) durante la implementación, es decir, beneficiarios directos de la reforma que tienen algo que perder si el proceso es detenido o revertido. De este modo, la reforma adquiere aliados que la defenderán para continuarla y hacerla irreversible. Esta

búsqueda de aliados no se da necesariamente a través de la prensa, sino en diversos ámbitos más pequeños, como en beneficiarios de los proyectos piloto, especialistas, líderes de pequeñas localidades. Para que la población convierta a la reforma en una prioridad, el Estado debe contar con una estrategia de divulgación que establezca una conexión muy clara ante los ojos del ciudadano entre la reforma y su nivel de satisfacción por los bienes y servicios que recibe del Estado.

---

<sup>19</sup> Ortíz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre y otros. Economía política de las reformas institucionales en el Perú. Los casos de Educación, Salud y Pensiones. Documentos de Trabajo de la Red de Centros. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C. 1997

Banco Mundial. Más allá del consenso de Washington. La hora de la Reforma Institucional. Washington D.C. 1998

O'Brien, Eduardo y Jorge Oroza Manrique. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Grupo de Alimentación y Nutrición. Informe final sobre los programas de alimentación y nutrición. 2002 (separata).

Dilulio, John, Jr., Deregulating the Public Service. The Brooking Institution. Washington D.C. 1994

Escalante, M., Uribe, R., Curitomay, J. (2001) *Programa de Salud Mental*. Ministerio de Salud. Lima: Ministerio de Salud (Separata).

Eyzaguirre, Hugo, Pierina Pollarolo y Raúl Andrade. La Estructura de incentivos y las ineficiencias en tres procesos civiles. Instituto Apoyo, 2000.

Iberico, Eliana. Las Limitaciones de la Ley sobre la Violencia Familiar. Artículo publicado en El Peruano, 4-2-02

Instituto Apoyo. Estudio sobre la Violencia realizado en Ayacucho, Huancavelica y San Martín. Violencia y Pobreza desde una Perspectiva de Género, 2001

Movimiento Manuela Ramos. Derechos de las Mujeres y Equidad de Género: Estado Actual de su Cumplimiento por el Estado Peruano, 2001.

Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo. Task Forces. Agenda para la Primera Década. Instituto Apoyo, 2000.

Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre y otros. Economía política de las reformas institucionales en el Perú. Los casos de Educación, Salud y Pensiones. Documentos de Trabajo de la Red de Centros. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999

Reid, Gary y Graham Scott. Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform. Washington D.C. Banco Mundial, 1994.

Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal. ¿Los niños...primero? El gasto público social focalizado en niñas y niños en el Perú: 1990-2000. Resumen Ejecutivo. Save the Children, Suecia. 2002

## **APRENDER A PENSAR: CONTRIBUCIONES AL DEBATE SOBRE CALIDAD EDUCATIVA EN EL PERÚ\***

Patricia Madueño Paulette

### **Introducción**

Los niveles de bienestar que alcancen los niños y niñas, en particular aquellos que viven en condiciones de desventaja y carencia social, dependerán en gran medida de la actitud y responsabilidad de la sociedad adulta frente a la infancia para procurar, a través de políticas específicas, su supervivencia, protección, participación y desarrollo.<sup>1</sup> En este camino, la apuesta de los estados por la construcción de un desarrollo humano con equidad y democracia, que se fundamente en un continuo proceso de expansión de las capacidades de las personas, es fundamental. La educación tiene, en esta perspectiva, un valor esencial. Por otro lado, el consenso internacional gestado principalmente en la última década, además de haber reafirmado a la educación como el principal recurso de lucha contra la pobreza y mecanismo privilegiado de inclusión social, señala con acierto que su objetivo central en nuestro tiempo es satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de las personas. Este es entonces el referente primordial para medir la calidad de la educación en el país.

El Perú ha experimentado en los últimos años avances notables referidos a la ampliación de la cobertura en todos los niveles educativos, aumento de las tasas de alfabetización y del número de años de escolaridad, entre otros. No obstante, el rendimiento escolar comparativamente inferior a los países de América Latina, así como los altos índices de deserción, repetición y fracaso escolar, son algunos de los indicadores que reflejan el progresivo y profundo deterioro de la calidad educativa, el mismo que se ha dado en paralelo a una creciente ineficiencia interna del sistema.

Una educación de calidad que satisfaga las necesidades de aprendizaje de los niños y niñas es una aspiración de largo plazo que tendrá viabilidad si en el presente se establecen atinadamente las prioridades de la agenda educativa. En esta línea, es necesario tomar en cuenta que la larga crisis educativa ha provocado serias deficiencias en la formación básica y profesional de la población, que afectan las posibilidades de transformación del sistema educativo mismo e impiden que la escuela se beneficie de manera creativa de los avances científicos y pedagógicos en curso. Bajo estas consideraciones, sugerimos dos aspectos relevantes a discutir y atender en términos conceptuales y de política educativa: el vínculo entre calidad educativa y aprendizaje y el enfoque de formación de los recursos humanos, en este caso, del sector educación. Cabe señalar que los lineamientos de política educativa del actual gobierno, recientemente publicados, parten de un diagnóstico que precisamente remarca estos dos aspectos:

---

\* Este ensayo forma parte de “Políticas Públicas e Infancia en el Perú”. Save the Children – UK. Lima, Perú marzo del 2002.

<sup>1</sup> La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990) establece 64 derechos que responden a estas cuatro necesidades fundamentales de la infancia.

“cantidad sin calidad ni equidad en el crecimiento de la atención educativa” y “deterioro de la formación y condiciones laborales del magisterio nacional”<sup>2</sup>

La primera parte del documento ofrece los argumentos para esta elección. Luego de un breve balance de la situación educativa del país se discute, en primer lugar, los problemas implicados en el acceso a una educación de calidad desde el punto de vista del aprendizaje. Se sugiere que estos problemas – que en el caso de la educación primaria están referidos a los escasos logros en “la participación genuina de los alumnos”, “la equidad”, “la enseñanza basada en la diversidad de procesos de aprendizaje” y “el aprendizaje de competencias útiles” - tienen a la base, la persistencia de una práctica educativa aún muy alejada del objetivo de enseñar a pensar, anclada en los procedimientos establecidos y con enormes dificultades para distinguir entre el contenido de lo que se aprende y el proceso de aprendizaje mismo. En segundo lugar, se reflexiona sobre el deterioro de los recursos humanos en el sector educativo a partir de algunos indicadores de las condiciones de ejercicio de la carrera docente y de la situación de las instituciones de enseñanza pedagógica. Se señala también que la inversión y esfuerzos destinados a la capacitación docente en los últimos años, no han dado los frutos esperados y hoy los maestros tienen grandes dificultades para implementar los nuevos procesos de enseñanza aprendizaje que se les exige. Se sugiere que una razón importante es que el nuevo paradigma pedagógico de hacer del alumno el centro de los procesos de enseñanza aprendizaje, no ha sido incorporado como tal en las acciones de capacitación a los maestros. Es decir, se ha atendido poco las necesidades de aprendizaje y los propios procesos de pensamiento del maestro.

En la segunda parte del documento se sostiene que las dificultades del país para superar una educación que todos reconocen como excluyente, de baja calidad e ineficiente en el logro de aprendizajes relevantes, tienen mucho que ver con concepciones arraigadas que, tanto los responsables de la educación como la sociedad en general, tienen sobre algunos temas fundamentales. Entre ellos, destaca el vínculo entre derechos de la infancia y aprendizaje, la postura frente el ser humano y sus posibilidades de transformación, la naturaleza de la inteligencia, el aprendizaje y sus factores determinantes y, finalmente, las potencialidades reales de la interacción educativa. Estamos convencidos que discutir estos temas es una necesidad crucial en países como los nuestros, donde la intervención educativa, más allá de acompañar el desarrollo del niño en sus distintas etapas evolutivas, debe responder a una situación inicial de posible privación afectiva y de carencias sociales, culturales y emocionales de niños y niñas con escasos recursos y un conjunto de necesidades insatisfechas, situaciones que sin duda condicionan el desarrollo personal y los procesos de aprendizaje. Por otro lado este esfuerzo ayudará a comprender la enorme distancia que existe en nuestro país entre la realidad de la intervención educativa y práctica pedagógica y, las renovadas intenciones de la actual propuesta educativa. En este análisis recogeremos especialmente los aportes de la

---

<sup>2</sup> “Educación para la democracia. Lineamientos de política educativa 2001 – 2006”. Ministerio de Educación. Lima, enero 2002.

propuesta teórica y metodológica de la modificabilidad cognitiva estructural, desarrollada por el profesor Reuven Feuerstein<sup>3</sup>.

El documento centra las sugerencias de política educativa en torno a los siguientes aspectos principales:

1. Hacer del desarrollo de los procesos de pensamiento y de la capacidad de aprendizaje el eje articulador y dinamizador de la intervención educativa y la acción pedagógica como vía esencial para apostar por una perspectiva estratégica de desarrollo de la educación y dar respuesta a las condiciones de privación educativa y cultural de la mayoría de la población.
2. Otorgar una alta prioridad a la formación de los recursos humanos del sector educativo: cualificar la carrera docente y reorientar la capacitación a los profesionales en ejercicio, procurando un giro cualitativo en el rol del maestro y en su concepción del acto educativo.
3. Construir indicadores y sistemas de evaluación de la calidad educativa que contribuyan a trazar el itinerario de cambios necesario para que nuestra población estudiantil alcance los aprendizajes esperados.

## **I. La realidad educativa del país y los retos actuales**

### **1. Prioridades de la agenda educativa**

En el Perú, como en el resto de países de América Latina, son cada vez más profundas y difíciles de manejar las deficiencias en la formación básica y profesional de la mayoría de la población. Esto, además de constituir el principal obstáculo para viabilizar los cambios económicos, sociales, políticos y culturales que el país requiere, significa que la gran mayoría de peruanos ve progresivamente disminuidas sus oportunidades para lograr una mejora sustancial de sus condiciones y niveles de vida. Paradójicamente, la corriente de enormes transformaciones económicas y tecnológicas a nivel mundial, otorga un valor creciente al capital humano y releva la educación como el mecanismo privilegiado para procurar la inclusión social y el fortalecimiento democrático de los pueblos, avanzar hacia un desarrollo con equidad, así como hacia una relación de sana interdependencia entre las naciones.

Estas preocupaciones han sido y son materia de discusión, declaraciones y acuerdos en múltiples cumbres y foros internacionales y nacionales<sup>4</sup>. Sin embargo, ha sido la Conferencia de Jomtiem<sup>5</sup> la que, además de

---

<sup>3</sup> R. Feuerstein desarrolla la teoría de la Modificabilidad Cognitiva Estructural (MCE) y estudia la manera en la que el individuo obtiene y procesa la información: cómo la adquiere, codifica, almacena y la usa más tarde, generalizándola a distintas situaciones. Los fundamentos de esta teoría se encuentran en el paradigma constructivista de la educación, los aportes de la psicología cognitiva y la teoría humanista del aprendizaje. La Experiencia de Aprendizaje Mediado (EAM) y el Programa de Enriquecimiento Instrumental (PEI) son las principales herramientas de intervención psico-educativa de la propuesta de R. Feuerstein,

<sup>4</sup> Ver para mayor detalle el libro de José Rivero “Educación y exclusión en América Latina” (1999)

constituir un hito en el creciente consenso internacional respecto a que la educación es el principal recurso de lucha contra la pobreza, ha indicado con extraordinario acierto la necesidad de reorientar su objetivo fundamental hacia la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de las personas. Para la realidad de nuestro país, este objetivo es tan acertado como complejo. Ha puesto en agenda un conjunto de “nuevos problemas” por resolver y retos a afrontar y, sirve un referente incuestionable para evaluar tanto las formas de planear, operar y evaluar las políticas educativas, como las condiciones de la práctica educativa y el acto educativo en sí mismo.<sup>6</sup>

En los últimos años el Perú ha tenido logros importantes relacionados con la ampliación de la cobertura educativa. Se han incrementado las tasas netas de escolaridad en la primaria, de 88.2% en 1980 a 90.5% en 1990 y 94.2% en 1998. Igualmente, se ha dado un gran paso en la escolarización de niños de 3 a 5 años edad, creciendo la cobertura de atención de 51.5% en 1990 a 60% en 1998.<sup>7</sup> A este crecimiento se añade el hecho de que en la actualidad no se perciben mayores diferencias entre niños y niñas respecto a la matrícula escolar. Otro indicador que ha tenido un comportamiento positivo es el número de años de escolaridad que se ha incrementado de 6 años en 1981 a casi 9 años en 1997, aunque aún estamos lejos de la meta esperada de 14 años. Finalmente, se ha experimentado también una disminución notable de las tasas de analfabetismo, de 18.1% a 12.8% entre 1981 y 1993, no obstante, las considerables diferencias entre hombres y mujeres y entre área rural y urbana, expresan cuán excluyente sigue siendo nuestra educación.<sup>8</sup>

A pesar del comportamiento positivo de estos indicadores, el sistema educativo vive un largo periodo de crisis que nos ubica en una posición rezagada respecto a los demás países de América Latina y es, sobre todo, fuente de una creciente pérdida de credibilidad de la población en la educación. Las expresiones más sensibles de esta situación son las altas tasas de repetición y deserción escolar en cada nivel educativo; el bajo rendimiento en áreas básicas, problemas de aprendizaje recurrentes en el alumnado; y, lo más

---

<sup>5</sup> La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos se realizó en Jomtiem, Tailandia en 1990, con la participación de 120 países. Fueron acordadas seis metas prioritarias para la educación mundial que debían ser adaptadas a la realidad de cada país: atención a la primera infancia; acceso universal a la educación primaria; mejoramiento de resultados del aprendizaje; reducción de las tasas de analfabetismo adulto; ampliación de la educación básica al logro de competencias requeridas por jóvenes y adultos y, ampliación de los aprendizajes de las personas y familias para vivir mejor y desarrollarse. Las modificaciones hechas a la estructura curricular peruana y el acento en algunas metas principalmente cuantitativas, han obedecido, en gran parte, a los compromisos asumidos por el país en Jomtiem.

<sup>6</sup> Un examen acucioso de los avances y dificultades que ha experimentado el país respecto a las metas acordadas en Jomtiem se presenta en el documento base de “Educación para todos en el Perú. Balance de una década”. Foro educativo/ Ayuda en Acción. (2000).

<sup>7</sup> En los “Lineamientos de política educativa....” Ob.cit. se señala: “el sistema educativo atiende al 82.4% de los niños de 5 años, al 96.9% de los niños entre los 6 y los 11 años; y al 85.9% de los adolescentes entre 12 y 16 años” ...avances que “colocan al país en el puesto 15 del ranking mundial de matrícula escolar en el rango de 6 a 18 años”

<sup>8</sup> Para 1993, la tasa de analfabetismo ascendía a 7.1% en hombres y 18.3% en mujeres, a 6.7% en el área urbana y 29.8% en el área rural. Por otro lado el analfabetismo de las mujeres es considerablemente mayor en el área rural (42.9%) que en la urbana (9.8%). Ver mayor detalle en “Educación para Todos. Balance...” Ob.cit.

preocupante, una sensación de fracaso y desinterés por asistir a la escuela en buena parte de los estudiantes. De acuerdo a información reciente del Ministerio de Educación<sup>9</sup>, sólo el 40.5% de estudiantes culmina la primaria sin repetir y el 36.8% lo hace luego de repetir uno o más grados de estudio. El 73.9% inicia la educación secundaria pero culminan sus estudios, sin repetir, sólo el 20.9%; 31.1% lo hace repitiendo uno o más grados.

Como se puede evidenciar - salvo algunas mediciones que se han realizado en el marco de estudios internacionales sobre el rendimiento de los estudiantes peruanos en las áreas de matemáticas y lenguaje - las estadísticas dan cuenta más del grado de eficiencia interna del sistema educativo que de los resultados académicos y logros efectivos de aprendizaje. Esta es una seria deficiencia para trazar los nuevos itinerarios que exige la educación y, de alguna manera, alerta sobre el peligro que el otorgar un peso excesivo a metas cuantitativas, puede tener sobre el objetivo estratégico de lograr el acceso a una educación de calidad.

Al respecto, conviene recoger lo señalado con ocasión de la publicación tardía en el Perú de los resultados del estudio comparativo del rendimiento estudiantil realizado en 1998 y patrocinado por la UNESCO: “Las autoridades no entendieron, o temieron que el público no entendiera, que los resultados de los estudiantes no dependen exclusivamente de la gestión de un gobierno en particular. Los procesos educativos y sus cambios, en especial los vinculados con el aprendizaje, son producto de largos periodos de actividad. La experiencia de otros países muestra que los rendimientos escolares pueden mejorar, pero muy lentamente”.<sup>10</sup>

Otro aspecto de vital importancia es que un gran cuello de botella para llevar adelante políticas orientadas a revertir la situación de deterioro de la educación nacional es que hoy el sistema educativo no dispone de las condiciones institucionales necesarias y de los recursos humanos adecuados para generar una nueva gestión educativa que permita a la escuela beneficiarse de manera creativa de los avances científicos y tecnológicos en curso y nutrirse de experiencias pedagógicas innovadoras en el país y el mundo, es decir, desarrollarse con calidad.

## **2. Calidad educativa y aprendizaje**

El propósito de superar una educación basada en la acumulación de información y conocimientos poco perdurables y sobre todo irrelevantes para la vida, ha motivado un arduo trabajo de identificación de los nuevos perfiles educativos esperados de los alumnos de cada nivel educativo en las dimensiones psicomotora, cognitiva e intelectual. Sobre esta base, con cuidadoso detalle, se ha precisado para la

---

<sup>9</sup> En “Educación para la democracia. Lineamientos de política educativa 2001- 2006” (Enero, 2002)

<sup>10</sup> Ver “El Perú en el primer estudio internacional comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en el tercer y cuarto grado” Boletín No 9 UMC. MED.

educación inicial los objetivos de aprendizaje y habilidades a desarrollar en lo emocional, social e intelectual. Y para la educación primaria se han establecido las competencias que el alumno debe adquirir a lo largo de tres ciclos de estudio, en función de lograr capacidades específicas en cada área pedagógica: lógico – matemática, comunicación integral, ciencia y ambiente y, personal – social.

El convencimiento de que la educación debe incidir en las diversas dimensiones del desarrollo de la persona y el gran peso que se da al desarrollo del pensamiento y la capacidad de aprendizaje de los niños, son las principales virtudes e innovaciones de esta nueva propuesta curricular, lo que se expresa con claridad en los perfiles educativos que se proponen. Por otro lado, de manera explícita, se señala que los logros de aprendizaje orientados a estos propósitos, contribuirán a propiciar el acceso a una educación de calidad. Parecería, sin embargo, que la lucidez y acierto con que han sido formulados los nuevos objetivos de aprendizaje (y los perfiles educativos esperados) no han estado acompañados por una precisión en el itinerario de cambios necesario y en la identificación de los ejes dinamizadores de estos cambios, sobre la base de un análisis profundo de la situación de la cual se parte. Es por ello que cuando se evalúa el grado en que se ha operativizado el nuevo enfoque educativo y estructura curricular, prácticamente no se encuentran logros significativos.

En “Educación Para Todos. Balance de una década”, se señalan algunos “desafíos pendientes” en este sentido. En la primera infancia se alude a “la escasa incidencia real en culturas de crianza que tienden a despersonalizar y subestimar a los niños”, “la no pertinencia de los aprendizajes propuestos respecto a sus necesidades de sobrevivencia en un mundo riesgoso y discriminatorio”; y se expresa la preocupación de “¿cómo descubrir y estimular tempranamente la diversidad de talentos de los niños?”. Asimismo, se señala que el acceso a una educación de calidad continuará siendo un campo problemático de la universalización de la educación primaria en la medida que no se “enfatiche una genuina “participación activa” de niños y niñas en su proceso de aprendizaje, superando el protagonismo docente”; que no se logre “superar los estereotipos de género, fortalecer la autonomía y asertividad de las niñas....”; que no se “transite de un paradigma educativo centrado en la enseñanza (...) hacia otro centrado en la diversidad de procesos y posibilidades de aprendizaje de los niños” y, finalmente, que no “se reoriente la educación primaria pertinazmente centrada en la enseñanza de conocimientos genéricos y ahistóricos, hacia el aprendizaje de competencias útiles para desempeñarse eficazmente en las múltiples circunstancias de la vida actual”<sup>11</sup>

Es evidente que estos “desafíos pendientes” son de tal magnitud que pueden llevar a la desesperanza y a la parálisis a quienes tienen en sus manos la responsabilidad de hacer realidad el nuevo paradigma educativo. Sin embargo, pensamos que un denominador común a estos desafíos se encuentra en cómo se concibe el hecho mismo del aprendizaje y sus posibilidades de incidencia en el desenvolvimiento integral de las personas.

---

<sup>11</sup> Ver “resumen de metas, logros y desafíos pendientes” en “Educación para todos...” (Ob cit.)

Tomaremos como ejemplo algunos de los desafíos mencionados para la educación primaria. Una genuina participación de los niños, exige también de un nuevo protagonismo docente para generar con su intervención educativa las condiciones de una participación real y efectiva. Si en la cotidianidad el niño no desarrolla la capacidad de identificar situaciones problemáticas, si no desarrolla un pensamiento divergente basado en una creciente capacidad de discriminar y de formarse un criterio propio, si no es capaz de comunicarse con claridad y precisión de acuerdo a su edad y, asimismo, de reconocer las ventajas de tomar en cuenta al otro, aún en el ambiente más democrático y permisivo a la palabra, la participación seguirá siendo formal o patrimonio de unos pocos.

También la meta de la equidad relacionada con la superación de los estereotipos de género, requiere otorgarle al hecho del aprendizaje y al desarrollo del pensamiento, la posibilidad de generar cambios para la vida. La intervención educativa se plantea aquí a dos niveles. En primer lugar, es deseable que en la interacción cotidiana con los niños y niñas, el adulto promueva, consciente e intencionalmente, relaciones de equidad a través del reconocimiento de las diferencias y derechos individuales, de las necesidades, potencialidades y aportes de cada persona; es decir, es necesario que se propicie relaciones de equidad en el entorno inmediato del niño. En segundo lugar, debemos considerar que el desarrollo de la asertividad, la autoestima y la autonomía, son condiciones indispensables de la equidad en las relaciones humanas, condiciones todas ellas relacionadas con el sentimiento de capacidad de las personas. Como veremos más adelante, los sentimientos de capacidad o incapacidad se derivan de las experiencias de las personas en los distintos ámbitos de su vida y dependen de los recursos cognitivos y emocionales que tengan para manejar los éxitos y fracasos cotidianos. En consecuencia, la autoestima o la autonomía no se construyen de manera perdurable solo reflexionando sobre estos temas o a través del discurso repetido, sino fundamentalmente, a través de experiencias de aprendizaje pertinentes y de calidad. El maestro tiene un rol fundamental que cumplir en este sentido, en la medida que oriente su interacción a resolver las dificultades que impiden el desenvolvimiento exitoso de los niños y niñas en su quehacer académico y sus relaciones humanas, en la medida que los impulse a ser conscientes de sus logros y, especialmente, en la medida que los ayude a entender y aprender de las razones de sus éxitos o fracasos, etc.

Las posibilidades de afectar positivamente el desenvolvimiento global de los niños y niñas son, desde nuestro punto de vista, enormes, siempre y cuando se supere una concepción del aprendizaje y de la práctica educativa que insiste en tratar a la cognición en el sentido estrecho de adquisición de conocimientos y, mientras se insista en diferenciar la cognición de la emoción como si fueran dominios totalmente separados. Recogemos en este sentido una breve reflexión de Jo Leiber acerca del vínculo entre cognición, emociones y relaciones:

“La cognición está también involucrada en la construcción de relaciones. Aprender a comunicarse, a comprender a otros, a entender reglas, a comprender que el otro puede tener un punto de vista diferente,

a comprender expresiones faciales u otras expresiones de emoción, requiere funciones cognitivas superiores: se necesita decodificar signos (...) se necesita palabras para nombrar diferentes sentimientos. Se debe tener un vocabulario rico para darle nombre a una amplia variedad de estados, emociones, ánimos, opiniones y experiencias. Se debe ser capaz de combinar muchas fuentes de información (....) Se debe ser capaz de revisar hipótesis acerca de los otros y limitar el actuar en forma impulsiva. Muchos conflictos entre las personas están reforzados por un pensamiento pobre, lógica falsa, hipótesis no comprobadas, inflexibilidad, egocentrismo o vocabulario inadecuado. Todo esto se debe a un desarrollo cognitivo pobre.”<sup>12</sup>

### **3. Condiciones del ejercicio y formación docente**

Las actuales condiciones de ejercicio de la docencia en el Perú y el estado de la formación en la carrera docente constituyen tal vez la prueba más fehaciente de cómo la educación no ha sido en la práctica una prioridad de los gobiernos y de en qué medida las políticas públicas educativas han carecido de una perspectiva estratégica de desarrollo. A ello se agrega el reducido impacto de los programas de capacitación implementados en los últimos años a pesar de la considerable inversión y esfuerzos desplegados.

¿Quiénes son los ciudadanos hoy convocados para lograr el complejo objetivo de mejorar la calidad educativa en el país?

Un estudio reciente sobre la situación de la docencia en el Perú indica que la gran mayoría de docentes provienen de estratos socio-económicos medios o bajos que, además de percibir ingresos menores a los de cualquier otra carrera profesional, no gozan de mayores incentivos a lo largo de su vida profesional y que las diferencias salariales atribuibles a distintos niveles de experiencia acumulada, tipo de cargo o función desempeñada y grado de especialización o calificación, son mínimas. Refiriéndose a los maestros de la educación pública - que representan el 76% del total nacional - el mismo estudio señala:

“Existen muchos docentes que a pesar de que los niveles salariales son bajos, eligen o no abandonan la carrera, por vocación, pero también existe el estímulo para que elijan o se queden en la profesión trabajadores que le dan prioridad a la seguridad en los ingresos, que son más adversos al riesgo, y posiblemente menos proclives a innovar y con menos disposición a trabajar en empleos en los que sus ingresos y permanencia misma dependan a la larga de su desempeño y compromiso con su labor”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Lebbber, Jo. Transformando escuelas de una educación orientada al producto a una educación orientada al proceso”. Documento de trabajo, Proyecto INSIDE, Universidad de Antwerp, Bélgica, 2001.

<sup>13</sup> DÍAZ, Hugo; SAAVEDRA, Jaime. “La carrera del maestro en el Perú. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño”. GRADE Grupo de Análisis para el Desarrollo. Documento de trabajo 32. Lima, 2000

Esto significa que, las pocas ventajas que ofrece la carrera docente tales como, la estabilidad laboral y un conjunto de beneficios laborales y sociales, controlados todos desde el poder central, no han incentivado un mejor desempeño de los maestros sino que, por el contrario, se han convertido en un estímulo a la ineficiencia de la escuela pública.

### ***¿Quiénes y dónde se están formando los futuros docentes del país?***

Refiriéndose a las 374 instituciones de formación docente que existían en el país en 1995, un estudio de GRADE<sup>14</sup> señala: “(los alumnos mayoritariamente)...proviene de hogares empobrecidos, con un bajo capital cultural y nivel educativo, un tercio de los cuales trabaja en el comercio ambulatorio, labores agrícolas o servicios personales”. Por otro lado, con base a una encuesta aplicada a estudiantes de pedagogía en Lima Metropolitana, Díaz y Saavedra indican que los estudiantes que cursan el cuarto año de la carrera tienen entre 22 y 27 años, es decir, habrían comenzado sus estudios entre los 19 y 24 años, algunos años después de culminada la secundaria. Asimismo, señalan que, según el Censo Universitario, los estudiantes de pedagogía de las universidades públicas habrían iniciado su formación a la edad de 21 años. Aunque las razones de este fenómeno pueden ser diversas, es posible que globalmente aludan a dos factores principales: un ingreso tardío por motivos económicos y/o laborales ó dificultades de formación básica e insuficiencia en los aprendizajes que les impide cumplir con los requisitos académicos exigidos.

Por otro lado, existen evidencias de que en la última década ha crecido considerablemente la demanda por la carrera docente y, asimismo, ha sido vertiginoso el aumento en el número de instituciones y escuelas superiores de formación pedagógica, sobre todo privadas. Entre 1990 y 1997 el número de Institutos Superiores Privados creció en 941% (de 17 a 177)<sup>15</sup>. Este crecimiento - que no ha sido producto de una planificación de la oferta de formación docente desde el estado - ha sido, a todas luces, desproporcionado y además, ha ocurrido con una total ausencia de mecanismos de acreditación y evaluación de la calidad educativa.

### ***Acerca de la formación y capacitación docente***

El Grupo Task Forces Educación<sup>16</sup> menciona algunos aspectos importantes sobre el estado de la formación docente, entre ellos:

- Deterioro de los procesos de enseñanza aprendizaje expresado en una pobreza de comunicación e ineficiencia académica que llevan a reproducir esta problemática en las aulas.

---

<sup>14</sup> Citado en el informe del grupo Task Forces Educación de la “Agenda para la primera década”, estudio dirigido por el Instituto Apoyo. Lima, 2000.

<sup>15</sup> Díaz y Saavedra. “La carrera del maestro.....” ob.cit.

<sup>16</sup> Task Forces....Ob.cit.

- “Pobreza de pautas” para incorporar y comunicar ideas de una manera coherente y pedagógica: “los formadores de docentes tienen dificultad para leer e interpretar textos y comunicar conceptos”
- “Pobreza de pautas para organizar el dictado de clases” (...) lo que es reemplazado por el uso excesivo del dictado. “Los maestros no pueden transmitir conocimientos de una manera abierta y fluida porque ellos mismos tienen una relación rígida con el conocimiento”
- La idea de calidad está más ligada a la formación de valores y a la motivación para querer a los niños que a la “amplitud” y la “solidez de la información recibida” o “al manejo adecuado de métodos para lograr el aprendizaje en los niños”.

Los elementos mencionados son parte de una realidad que no es nueva ni desconocida y que, sin duda, ha sido evaluada como un factor limitante para viabilizar los nuevos enfoques educativos.

En los últimos años el Estado ha invertido considerables recursos en acciones de capacitación docente que, además de reforzar contenidos específicos, han puesto énfasis en el aprendizaje de nuevas técnicas y metodologías educativas. El Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD) iniciado en 1995 ha sido uno de los mayores esfuerzos en este sentido. Fue planteado en un nivel experimental con el concurso de entidades de la sociedad civil y comprendió a los maestros de la educación inicial, primaria y secundaria en ejercicio. Es decir que, en esta importante iniciativa, no fueron incorporados las instituciones y centros de formación pedagógica.

¿Por qué la inversión y esfuerzos destinados a la capacitación no han dado los frutos esperados y hoy se constata que los maestros del país no cuentan con la formación adecuada para implementar los nuevos procesos de enseñanza aprendizaje que se les exige? Un hecho de innegable importancia es que efectivamente “Las nuevas demandas al maestro no siempre van de la mano con condiciones medianamente satisfactorias de trabajo...”<sup>17</sup>, lo cual obedece tanto a factores económicos como a un conjunto de problemas que se derivan de la ineficiencia en la gestión educativa. Existe, sin embargo, otro aspecto que hasta el momento no ha sido materia de reflexión.

La nueva estructura curricular propone que los centros educativos sean espacios donde las personas incrementen y optimicen sus capacidades de aprendizaje a través de un proceso de formación y desarrollo de competencias que implica el manejo de conocimientos, procedimientos y actitudes. Esto supone un ejercicio sistemático del innovador principio pedagógico constructivista de hacer del alumno el centro de los procesos de enseñanza aprendizaje y hacia tal fin han sido orientadas las acciones de capacitación a los maestros. ¿Por qué entonces estas acciones no ha podido aportar como se esperaba a acortar las distancias

---

<sup>17</sup> “Nuestra situación hoy y la deseada al 2021. Comisión para un Acuerdo Nacional por la Educación. Ministerio de Educación. Perú. 2001

entre “el tipo de aprendizajes demandados oficialmente (competencias / comprensión / raciocinio) y el ofertado aún por los centros educativos (conocimientos / memorización / repetición) .....y se han producido escenarios pedagógicos ambiguos que se reflejan en el rendimiento educativo” (Educación para todos...” Ob.cit p. 52)

Creemos que es muy probable que, en la capacitación a los maestros en el nuevo enfoque educativo y la tecnología educativa que lo acompaña, no se haya, precisamente, incorporado el “innovador principio de hacer del alumno el centro de los procesos de enseñanza”; es decir, se ha atendido poco las necesidades de aprendizaje y los propios procesos de pensamiento del maestro. A este respecto, una condición imprescindible para que la formación docente tenga los efectos deseados, en términos de mejora efectiva de las estrategias de enseñanza – aprendizaje, es que los maestros puedan mejorar sus propios niveles de operatividad mental y potenciar sus capacidades para un aprendizaje constante y cada vez más autónomo.

En esta línea, es oportuno señalar que existen afinidades significativas entre las dificultades que pueden tener los niños y niñas en su proceso de aprendizaje y aquellas experimentadas por los adultos cuando se enfrentan a nuevas situaciones de trabajo y de la vida cotidiana. Camusso señala que en ambos casos se plantean problemas de adaptabilidad: en los niños se trata de obstáculos a la modificabilidad de un organismo confrontado a tareas y en los adultos se trata de una sobrecarga causada por el esfuerzo necesario de modificación del proceso intelectual para lograr adaptarse a nuevas exigencias de la tarea o de la situación de trabajo.<sup>18</sup> Estas situaciones se dan cada vez con mayor frecuencia, dado el ritmo de los cambios actuales y, afectan a todos los individuos, aún a aquellos reconocidos como muy competentes. Parecería entonces que, esta circunstancia común a adultos y niños, se debe tomar en cuenta para concebir las actividades y orientar los procesos de aprendizaje de las personas adultas que incidirán en el desarrollo integral de los niños.

El aprendizaje realmente útil es aquel que puede ser transferido y generalizado con flexibilidad y, en consecuencia, no puede estar limitado a actividades y contenidos definidos. Es deseable, en esta perspectiva, que en toda actividad pedagógica orientada a ampliar determinados saberes y/o proveer de instrumentales específicos, se identifiquen - de manera explícita para el formador y el docente que aprende – los requisitos cognitivos a tomar en cuenta para que el aprendizaje ocurra. De esta manera, la formación contribuirá a reforzar, adquirir y utilizar estructuras de pensamiento y a desarrollar modalidades para detectar y resolver problemas que permitan a la persona confrontarse a nuevas situaciones y reaccionar con flexibilidad en su labor formativa y en la interacción con su entorno.

Llama la atención en este sentido que en el Perú sea prácticamente inexistente la formación en el campo de la educabilidad cognitiva y que las experiencias de implementación de programas de desarrollo del

---

<sup>18</sup> Camusso, Dominique. *Development cognitive et entreprise*. Collection Défi-formation. Editions l’Harmattan. Paris. 1996.

pensamiento sean poco sistemáticas, parciales y aisladas<sup>19</sup>. Mientras tanto, la historia de la psicología cognitiva aplicada a la educación lleva en América Latina más de dos décadas y los programas de desarrollo cognitivo ya no centran su preocupación sólo en el significado del aprendizaje para el alumno sino que están principalmente enfocados en el maestro. Y otro motivo de preocupación es que el enseñar a pensar debe ser materia tanto de la implementación sistemática de programas específicos, remediales, en el mejor sentido de la palabra, como de esfuerzos por transferir estrategias cognitivas a la enseñanza de todo aprendizaje, sea éste conceptual, procedimental o actitudinal. Esto tiene implicancias directas sobre las prioridades actuales de la formación de los futuros docentes y la capacitación de los docentes en ejercicio, en tanto el campo de la educabilidad cognitiva y el manejo de estrategias de desarrollo del pensamiento ya no puede seguir siendo patrimonio de algunos especialistas sino que debe ampliarse a todo adulto que asume una responsabilidad formativa y de aprendizaje.

## **II. Reflexiones sobre el aprendizaje: implicancias para una educación de calidad**

Las dificultades que nuestro país enfrenta para superar una educación que se reconoce como excluyente, de baja calidad e ineficiente en el logro de aprendizajes significativos y relevantes, desde nuestro punto de vista, tienen mucho que ver con concepciones arraigadas que, los responsables de la educación y la sociedad en general, tienen sobre algunos temas fundamentales. Entre ellos, destaca el vínculo entre derechos de la infancia y aprendizaje, la postura frente el ser humano y sus posibilidades de transformación, la naturaleza de la inteligencia, el aprendizaje y sus factores determinantes y, finalmente, las potencialidades reales de la interacción educativa.

### **1. Los derechos de la infancia y el aprendizaje**

La infancia es un periodo de incorporación y adaptación al mundo que pasa por una variedad de experiencias de socialización y descubrimiento de normas de convivencia en distintos espacios, principalmente el familiar y escolar. En la adolescencia se producirán una serie de transformaciones previas a la incorporación a la edad adulta, en medio de una incesante búsqueda de independencia y de alternativas al espacio familiar. Es deseable que al final de esta etapa el individuo alcance un equilibrio básico entre realidad y proyecto, que pueda manejar adecuadamente éxitos y frustraciones y asimismo que cuente con los recursos necesarios para desenvolverse positivamente en su entorno familiar, laboral, social, cultural. Infancia y adolescencia son entonces etapas de la vida del ser humano fundamentalmente formativas, que suponen un proceso permanente de adaptación y aprendizaje.

---

<sup>19</sup> De hecho, es sumamente difícil encontrar profesionales con una formación sólida en este campo y el Perú está generalmente ausente de los frecuentes foros internacionales convocados para el intercambio de experiencias de aplicación o profundización teórica en el campo de la psicología cognitiva aplicada a la educación. Tampoco existen hasta la fecha centros de formación profesional con esta perspectiva.

Los derechos del niño generalmente se refieren a la satisfacción de dos tipos de necesidades complementarias: por un lado, aquellas relacionadas con su protección y supervivencia y, por otro lado, aquellas referidas a su desarrollo y posibilidad de cambio. En el primer caso se trata de la **necesidad de ser**, que puede ser equiparada con la necesidad de existir, continuar. La necesidad de ser encierra un estado de dependencia del niño frente al adulto, que en la sociedad moderna es prolongado. En el segundo caso se trata de la **necesidad de transformarse en alguien** lo que implica discontinuidad y “es la base del derecho del niño a crecer como individuo forjado por las estructuras internas, más que por el medio ambiente en el que vive...”

Como es evidente, los objetivos de bienestar y desarrollo de la infancia están asociados a la satisfacción de estas dos necesidades; ninguna de ellas es prescindible. Por otro lado, la educación, concebida en sentido estratégico, ó como el acto educativo propiamente, constituye el campo privilegiado para procurar la satisfacción de las necesidades del ser humano - niño o niña - de ser y de transformarse en alguien. Esto es así, siempre y cuando, el quehacer educativo esté basado en metas, itinerarios y medios de aprendizaje consistentes y pertinentes a estos derechos fundamentales.

En este sentido, Feuerstein llama la atención respecto a que “Es el antagonismo evidente entre la necesidad de depender para sobrevivir y la necesidad de independencia para realizarnos personal y existencialmente el que caracteriza al conflicto educacional en el que nuestra sociedad se encuentra actualmente”<sup>20</sup>. De hecho, las corrientes educativas y práctica pedagógica desarrolladas en el siglo XX han alimentado y/o dado respuestas diversas a esta aparente disyuntiva. Creemos que es indispensable profundizar sobre la manera en que este conflicto opera en la realidad educativa de nuestro país, cómo se manifiesta en la práctica pedagógica cotidiana y qué efectos tiene en la formación de los niños, en su desarrollo cognitivo, afectivo y motivacional. Este análisis, por otro lado, no debe ser patrimonio de los especialistas sino especialmente de quienes a diario conducen los procesos de enseñanza aprendizaje en las escuelas.

De manera preliminar se puede afirmar que la balanza se ha inclinado en un sentido: la subsistencia y la protección han sido las principales motivaciones de la política educativa, lo que puede verse reflejado en el peso casi exclusivo en metas de tipo cuantitativo (cobertura educativa, ampliación de la infraestructura) así como en la puesta en marcha de innovaciones educativas que muchas veces han respondido de manera apresurada y a veces mecánica a los actuales “cambios científicos y tecnológicos”. Por otro lado, como hemos señalado anteriormente, los avances en renovación de la estructura curricular no han traído efectos concretos sobre los enfoques educativos y opciones pedagógicas que imperan en las aulas. De la mano con esta tendencia, se ha desarrollado una escuela que ha fomentado la dependencia: en el discurso y en la práctica pedagógica se aboga por un pensamiento concreto que limita las posibilidades de generalizar y

---

<sup>20</sup> R. Feuerstein: “Libertad y realización personal”, Artes y Letras, El Mercurio, Santiago de Chile 1991.

transferir los aprendizajes, se destacan conocimientos y procedimientos orientados al producto y no al proceso y, asimismo, se observa una tendencia a medir la utilidad de los aprendizajes en base a la adquisición de destrezas específicas que, precisamente por el actual contexto de incertidumbre y acelerados cambios científicos y tecnológicos, corren el peligro de perder rápidamente actualidad.

Nos detenemos brevemente en este punto para sugerir que, desde la perspectiva señalada, es necesaria una revisión de cómo se está operativizando el enfoque por competencias y la educación articulada al trabajo, no sin antes reconocer el enorme esfuerzo que ha desarrollado el país en este aspecto.<sup>21</sup> En el campo de la capacitación laboral - que involucra aspectos técnicos y de gestión - es evidente la necesidad de trabajar con una perspectiva estratégica de desarrollo del capital humano que atienda los procesos de pensamiento y aprendizaje. La intervención educativa y la práctica pedagógica deben, en este sentido, insistir un poco menos en la adquisición de destrezas específicas y un poco más en el desarrollo de las condiciones personales que permitan una adquisición permanente de nuevas competencias y un desenvolvimiento eficiente en toda situación de trabajo.<sup>22</sup> Es decir, se trata de que las personas adquieran la flexibilidad necesaria para conservar y potenciar sus capacidades propias de aprendizaje. Esto es posible si se reemplaza el aprendizaje imitativo por un aprendizaje que distinga entre la capacidad de aprender y el contenido aprendido, lo cual supone explicitar permanentemente el proceso de pensamiento implicado en el aprendizaje de nuevos saberes, competencias o habilidades y un constante esfuerzo a fin que las personas logren proyectar o generalizar sus aprendizajes.

## 2. ¿Quién aprende?: acerca del ser humano y la naturaleza de la inteligencia

Una concepción del ser humano que niega o pone en duda sus posibilidades de crecimiento y transformación aún en condiciones adversas y que, en consecuencia, desconoce la historia misma de la humanidad, tiene, como veremos, efectos nocivos sobre la práctica educativa cotidiana y los resultados del aprendizaje.

Esta postura frente al ser humano va de la mano con una concepción estática de la inteligencia, aquella que la entiende como limitada por un determinismo genético, que no reconoce sus variadas formas de manifestación y connotaciones así como su naturaleza dinámica. Refiriéndose a este tema Feuerstein señala que, con mayor o menor conciencia, comúnmente se asume que existen dos tipos de inteligencia:

---

<sup>21</sup> En particular nos referimos a la propuesta del Sistema de Educación técnica, que se inicia en 1997 con apoyo de la cooperación técnica española.

<sup>22</sup> Esta reflexión alude a la distinción que hace Feuerstein entre modificación y modificabilidad, entre adaptación y adaptabilidad. Si un individuo cuenta con o se le provee de los medios para resolver un problema en particular nos estamos refiriendo al hecho de la **adaptación**. Sin embargo, si un individuo encuentra de manera autónoma los medios para acercarse a nuevas situaciones o resolver un problema nos estamos refiriendo al hecho complejo de la **adaptabilidad**. Una creciente adaptabilidad indica la capacidad del individuo para participar en procesos de cambio.

“La inteligencia de nivel 1”, aquella que sólo permite reproducir, reforzar, memorizar o ejecutar aquello que otra persona crea o establece, está asociada a un vocabulario pobre e impreciso, huérfano de toda conceptualización y, sobre todo, impide desarrollar las capacidades de generar nueva información, de crear, inventar, etc. En el otro extremo se ubica “la inteligencia de nivel 2”, que se atribuye a aquellos que pueden desarrollar pensamiento abstracto y llegar a la conceptualización universal a partir de conceptos particulares, es decir, que tienen la posibilidad de producir nueva información, de crear y transformar el conocimiento.

Durante mucho tiempo el empleo algo indiscriminado de las pruebas que miden el coeficiente intelectual y los niveles de operatividad mental de las personas han alimentado esta falsa dicotomía. Y aún ahora, a pesar de las crecientes reservas a este tipo de pruebas – debido a su carácter estático y descontextualizado – siguen constituyendo un referente y, de alguna manera, un recurso para explicar y a veces justificar los “problemas de aprendizaje” que se supone están a la base de un rendimiento deficiente.

Si la inteligencia tiene una carga genética inmodificable ¿qué sentido tiene que la intervención educativa se esfuerce por lograr que el sujeto transite de un nivel de inteligencia a otro?

En su libro “Don’t accept me as I am” Feuerstein demuestra cómo la educación tradicional y un entorno educativo empobrecido y poco demandante tienen un impacto nefasto sobre el ser humano considerado del nivel 1. En la medida que el referente y límite para actuar es, por lo general, la inteligencia manifiesta de la persona, cuando es recurrente el bajo rendimiento y el fracaso escolar, cuando se perciben dificultades en el comportamiento operatorio de los alumnos o cuando las pruebas de inteligencia arrojan resultados negativos, se refuerza una visión pesimista del ser humano que, entre otros efectos, lleva al pesimismo pedagógico.

### ***¿De qué manera afecta este pesimismo pedagógico a la calidad educativa?***

Sin duda, el pesimismo pedagógico está presente en los procesos de enseñanza aprendizaje fuertemente centrados en la aplicación mecánica de procedimientos y algoritmos, la reproducción pasiva de conocimientos, el silencio, la espera y la memoria. Es decir, si el quehacer educativo no se sostiene y alimenta de la posibilidad de cambio del ser humano y si existe además una suerte de inconciencia respecto a que existen condiciones para optimizar el desarrollo de la inteligencia o perjudicarlo, entonces el esfuerzo necesario para perseguir un destino positivo parece inútil. En gran medida, es por estas razones que el enseñar a pensar no pasa de ser una intención en las propuestas educativas y diseños curriculares actuales. En la práctica, no se atiende de manera sistemática y en toda situación de aprendizaje, el proceso del niño para ser alguien que aprenda con independencia.

Desde otro ángulo, los niños y jóvenes experimentan en la cotidianidad el reto de elegir entre opciones pesimistas u optimistas de la vida y el futuro. En este sentido, es necesario considerar que el pesimismo pedagógico se expresa de múltiples formas y penetra con facilidad en las conciencias de quienes aprenden. Afecta la cognición y la emoción y genera una actitud pasiva frente a la realidad, al conocimiento y al hecho mismo del aprendizaje, todo lo cual puede ocurrir aún cuando los maestros desarrollen su quehacer educativo con afecto y auténtica vocación.

### ***¿Cómo transitar hacia un optimismo pedagógico?***

Como veremos más adelante, asumir una actitud positiva frente al ser humano y optar por un optimismo pedagógico no es sólo producto de la voluntad o decisión personal. Es imprescindible que el adulto responsable de procesos formativos se conciba él mismo como susceptible de experimentar cambios significativos, que esté convencido de su capacidad no sólo de adquirir una destreza específica, sino de crear nuevas estructuras de pensamiento, de generar y procesar información. En este sentido, el docente requiere también beneficiarse de experiencias de aprendizaje e interacciones educativas de calidad que estén orientadas a estos propósitos. Es con esta perspectiva que consideramos se debe replantear la formación profesional y procesos de capacitación docente en nuestro país.

### ***¿Y de qué manera el optimismo pedagógico se puede expresar en la interacción educativa cotidiana?***

Si el docente, basado en su propia experiencia, está convencido de que está frente a un grupo de niños o jóvenes con reales potencialidades de cambio, encontrará y desplegará todos los recursos posibles – físicos, emocionales, cognitivos – para hacer que el aprendizaje ocurra. Seleccionará tareas adaptadas al nivel del niño y al esfuerzo que requiere para alcanzar el éxito, cuidando elegir el grado adecuado de innovación, complejidad y reto. Estimulará a identificar los aciertos y errores referidos tanto al contenido como a los procesos y estrategias del pensamiento. Ayudará al niño en su búsqueda individual de soportes cognitivos y emocionales dando paso a una auténtica motivación para ensayar hipótesis optimistas, desarrollarse y adquirir conciencia de su potencial para el cambio.

Vencer la resistencia a la modificabilidad del ser humano y reconocer la cualidad dinámica de la inteligencia son, por lo tanto, componentes fundamentales en la construcción de un nuevo paradigma educativo y condiciones imprescindibles para lograr los cambios cualitativos que han sido claramente identificados por los estudiosos y responsables de la educación nacional. Si, de lo contrario, la postura pesimista frente al ser humano crece y la educación se declara en la práctica incapaz de intervenir en los procesos de pensamiento y de afectar el curso de la inteligencia, la gran mayoría de niños, niñas y jóvenes no se beneficiarán de los cambios de nuestro tiempo y estarán condenados a la exclusión.

### 3. Los procesos de pensar y aprender

La gran mayoría de programas y proyectos educativos o de acompañamiento proponen itinerarios de aprendizaje que van de la mano con las características y necesidades del desarrollo físico, emocional - afectivo e intelectual de las distintas etapas del desarrollo evolutivo del niño. Estos itinerarios, en lo posible, tratan de orientarse al logro de competencias y objetivos de aprendizaje definidos nacionalmente en función de “preparar ciudadanos que se incorporen plenamente a la sociedad” y, asimismo, de “alcanzar el rendimiento medio de la población mundial” (Consulta nacional de educación, Lima 2001).

Aunque en principio estemos de acuerdo en estas orientaciones de política generales, las desigualdades y deficiencias de rendimiento y la cotidianidad de la práctica educativa dan cuenta de un hecho inobjetable. No todas las personas tienen iguales condiciones para aprovechar las situaciones de aprendizaje y, en la mayoría de casos, se presentan dificultades que en determinado momento se convierten en obstáculos para un aprendizaje autónomo.

#### *¿Qué hago cuando pienso?: los pre-requisitos del pensamiento*

El acto de pensar se expresa como conducta observable en operaciones mentales con diferentes niveles de complejidad, de acuerdo al contenido e intencionalidad de la tarea: desde un simple reconocimiento o identificación de objetos o actividades más complejas como la comparación, categorización, hasta operaciones aplicadas al manejo y creación de nueva información, tales como el análisis, síntesis, el razonamiento analógico o inferencial, la formulación de hipótesis, etc. La operación mental (OP), en palabras de Feuerstein es “la conducta interiorizada o exteriorizada por medio de la cual se elabora los estímulos internos o externos. Las operaciones pueden ser de naturaleza latente o manifiesta”

Sin duda, poder identificar las operaciones mentales o el tipo de pensamiento que exige una tarea puede ser de mucha utilidad para organizar, hacer más eficiente y elevar la calidad del trabajo o actividad que nos disponemos a realizar. Y puede servirnos también como una guía para revisar la calidad del proceso de pensamiento y sus resultados, tanto en uno mismo como en los demás.

Pero hasta aquí aún estamos en el ámbito del comportamiento observable. Un estímulo o una tarea puede provocar diferentes reacciones y formas diferentes de aprovechar experiencias anteriores para nuevos desarrollos y aprendizajes de acuerdo a las necesidades y características de cada persona (capacidad y estilo cognitivo, motivación, estado emocional) y también según ciertos condicionantes culturales.

Ante una situación o tarea dada no siempre empleamos de manera espontánea y óptima las operaciones mentales necesarias para su resolución. El acto de la comparación, el uso del razonamiento divergente, del

razonamiento hipotético o la representación mental, no necesariamente se producen de manera natural y con igual eficiencia en todas las personas y en toda circunstancia. Esto dependerá de algunos pre-requisitos de tipo cognitivo y afectivo – motivacional que afectan la calidad del acto mental.

Feuerstein y Rand<sup>23</sup> proponen, para fines didácticos y descriptivos, la consideración del acto mental como producto de tres fases en permanente inter-relación, en cada una de las cuales operan un conjunto de funciones cognitivas o pre-requisitos del pensamiento. La eficiencia y calidad de las operaciones mentales dependerá de la presencia y nivel de desarrollo de estas funciones: en el recojo de la información (input), en el procesamiento o elaboración y en la comunicación de las respuestas (output).

**La fase de input o entrada:** incluye aquellas funciones que determinan la calidad y cantidad de información que el individuo reúne cuando se dispone a apreciar la naturaleza de un problema dado o resolver una tarea. Por ejemplo, la percepción clara y precisa, la consideración simultánea de distintas fuentes de información, la orientación espacial y temporal, el empleo de instrumentos verbales adecuados, etc.

**La fase de elaboración:** incluye aquellas funciones que favorecen el procesamiento y manejo eficiente de la información. Por ejemplo, la percepción y definición clara del problema, la conducta comparativa, la capacidad de discriminar datos relevantes, la conceptualización, el uso del razonamiento lógico, etc.

**La fase de output o salida:** incluye aquellas funciones que permiten una adecuada comunicación de las respuestas o resultado del proceso de elaboración. Por ejemplo, la comunicación descentralizada, la comunicación sin bloqueos, el control de la impulsividad, la precisión de las respuestas, etc.

La función cognitiva no ocurre en un espacio físico que podamos identificar en el cerebro. Es una estructura psicológica interiorizada que incluye un complejo de elementos que interactúan de manera permeable. Se expresa en un modelo de conducta dado y distinguible (el acto de la comparación es el que permite conocer la forma de comparar la función).

Finalmente, es necesario señalar que el curso del pensamiento, sus modalidades, el grado de éxito o dificultad, su significado y trascendencia, dependen de factores afectivo– motivacionales que afectan el proceso global y cada una de las fases del acto mental.

---

<sup>23</sup> Feuerstein R, Rand Jacob. “Instrumental Enrichment: an intervention program for cognitive modificability”. SF and Company. Lifelong Learning Division. University Park Press. USA. 1980.

### ***Factores que inciden en el aprendizaje***

¿De qué depende el aprendizaje? ¿Por qué la exposición a estímulos similares produce resultados diferentes? ¿Cómo se puede explicar las diferencias en el desarrollo cognitivo, motivación, operatividad mental y capacidad de aprendizaje de las personas?

El enfoque de la modificabilidad estructural cognitiva describe la capacidad única del organismo humano para cambiar la estructura de su funcionamiento a partir del supuesto de que la inteligencia es un proceso dinámico de autorregulación. La modificabilidad cognitiva es el recurso privilegiado del ser humano en la medida en que puede alterar el curso y dirección del desarrollo en busca de procesos cognitivos superiores que permanecen. La necesidad de enfrentar los desafíos del mundo y el compromiso del individuo con el futuro serán las motivaciones principales para el cambio y para pasar de una actitud pasiva, de aceptación y recepción de información, a una situación activa, más bien generadora de la misma.

Feuerstein plantea dos modalidades que determinan el desarrollo cognitivo diferencial de una persona y son, al mismo tiempo, dos formas que permiten adquirir aprendizaje:

A. LA EXPOSICIÓN DIRECTA DEL ORGANISMO A LOS ESTÍMULOS DEL AMBIENTE: Se refiere a que todo organismo en crecimiento, dotado por características psicológicas determinadas genéticamente, se modifica a lo largo de la vida al estar expuesto directamente a los estímulos que el medio le provee.

B. LA EXPERIENCIA DE APRENDIZAJE MEDIADO: El aprendizaje y la modificabilidad tienen lugar si ocurre una interacción activa entre el individuo y las fuentes internas y externas de estimulación, lo cual se produce mediante la Experiencia de Aprendizaje Mediado (E.A.M). En la EAM ciertos estímulos del medio ambiente son interceptados por un agente - un mediador - quien los selecciona, organiza, reordena, agrupa, estructurándolos en función de una meta específica" (Feuerstein; 1991). El mediador (padre, educador, tutor, u otra persona relacionada con el sujeto) facilita la comprensión, interpretación y utilización de los estímulos por parte del sujeto a la vez que es un transmisor de la cultura. Lleva al sujeto a focalizar su atención, no sólo hacia el estímulo seleccionado, sino hacia las relaciones entre éste y otros estímulos y hacia la anticipación de resultados. De esta manera, la persona incorpora una amplia gama de estrategias cognitivas y procesos que derivarán en comportamientos considerados pre-requisitos para un buen funcionamiento cognitivo y el aprendizaje autónomo.

Así, el desarrollo cognitivo del sujeto, no es solamente el resultado del proceso de maduración del organismo, ni de su interacción independiente con el mundo de los objetos, sino que es el resultado de la combinación de dos tipos de experiencias: la exposición directa a los estímulos del medio y la experiencia de aprendizaje mediado.

#### **4. Aprendizaje en condiciones de desventaja social**

Como ha sido ampliamente estudiado y documentado, el sistema de necesidades y dinámica de la familia es severamente alterado por su situación de pobreza, precarias condiciones de vivienda e infraestructura básica y las deficiencias en la oferta de servicios educativos. La prioridad de la familia se dirige a actividades de subsistencia donde participan todos sus miembros, debilitándose su rol de ser un espacio privilegiado de satisfacción de necesidades relacionadas con la afectividad y el apoyo emocional, la orientación y referencia moral, y la formación y el cuidado en general, lo que va aparejado a relaciones interpersonales muchas veces teñidas de maltrato, desprotección y abandono.

Sin duda, estas circunstancias favorecen estados de privación afectiva y de carencias socio-culturales y emocionales en los niños y niñas, los mismos que afectan su desarrollo personal y proceso de aprendizaje. Desde el punto de vista formativo y educacional, son escasas las propuestas orientadas a revertir estas situaciones. Las intervenciones son aún episódicas y fragmentadas y parecería necesario generar propuestas que tengan alcances integradores, es decir, que incidan en la estructura curricular, la pedagogía en aula, la intervención para el diagnóstico, orientación y tratamiento psicológico, el soporte a los adultos que tienen un rol de referente afectivo para el niño – específicamente, estamos refiriéndonos a las escuelas para padres - y, en general, el conjunto de estrategias y actividades formativas.

En ese sentido, es necesario promover una permanente reflexión sobre la manera en que el acto educativo promueve aprendizajes que incrementen la capacidad de los seres humanos para elegir en la cotidianidad alternativas optimistas frente a la vida y para ejercer una influencia positiva en la modificación de su entorno y en la conducción de su propio desarrollo personal. Si el acto educativo transmite amor a la vida y brinda a las personas en condiciones de bajos o nulos ingresos la oportunidad de tomar conciencia de sus potencialidades como seres humanos, entonces éste habrá contribuido a desarrollar su capacidad de resiliencia para superar la pobreza y situaciones adversas y para trazar sus propios caminos de aprendizaje y progreso.

Finalmente, es evidente que la labor formativa sobrepasa el ámbito de la docencia y trasciende la mera transmisión de contenidos. Guiado por intencionalidades específicas, es el adulto quien tiene la responsabilidad cotidiana de generar con los niños interacciones de calidad que estimulen y orienten su desarrollo personal y aprendizaje. En este proceso resulta deseable que pueda responder (o canalizar) con flexibilidad las motivaciones, estados afectivos y necesidades individuales de aprendizaje.

A lo largo de estas páginas hemos tratado de ofrecer una respuesta a una preocupación general motivada, para unos, por el urgente desafío de ofrecer a los niños una educación de calidad y, para otros, por la

también urgente necesidad de eliminar los factores de vulnerabilidad de la infancia y cerrar el círculo vicioso de la exclusión:

“En un país donde existen problemas de pobreza, déficits nutricionales y peligros sanitarios en el entorno de los niños, ¿cómo evitar minimalismos en la calidad educativa, que tienden a reducirla a la evitación de riesgos o a la prevención del fracaso escolar, así como a presuponer limitaciones estructurales en los niños?” (Educación para todos.....Ob cit. pág 58)

## **5. Aprendizaje y transmisión cultural**

Si consideramos que el aprendizaje tiene lugar no sólo debido a la exposición del individuo a estímulos del ambiente sino que depende fundamentalmente de la cantidad y calidad de experiencias de aprendizaje mediado que el individuo ha tenido a lo largo de su vida y tiene en la actualidad, es necesario reflexionar sobre el lugar que los aspectos culturales y la dimensión subjetiva tienen en el aprendizaje y, por ende, en la práctica educativa. Aunque no es materia de este ensayo, sugerimos la necesidad de abordar este tema desde dos miradas complementarias.

La primera entiende el aprendizaje como un fenómeno universal trascendente para todas las culturas, en la medida que es un medio para satisfacer la necesidad del ser humano de proyectarse en las generaciones futuras, es decir está íntimamente ligado al fenómeno de la transmisión cultural. La conciencia de esta necesidad es la que imprime al hecho del aprendizaje (y a la interacción para lograrlo) intencionalidad, significado y trascendencia. Los resultados serán diversos y se traducirán en distintos grados de desarrollo de las capacidades de los grupos humanos para adaptarse, manejar y transformar su entorno, para ser flexibles y modificarse permanentemente.

Una segunda mirada al vínculo entre cultura y aprendizaje deberá tomar en cuenta que el curso del aprendizaje y su significado dependen de una gran variedad de comportamientos, códigos de convivencia, estilos cognitivos, modalidades de comunicación e interacción, etc., que son propios a cada cultura.

Interesará entonces observar en qué medida estas dos miradas están presentes en los actuales enfoques educativos y resaltar que el vínculo entre aprendizaje y cultura tiene, a través del acto educativo, importantes repercusiones sobre los procesos de pensamiento, y sobre la actitud y capacidad de aprendizaje de los sujetos. Desde esta perspectiva, se hace imprescindible que las políticas y prácticas educativas nacionales incorporen en un lugar central de la agenda pendiente, temas cruciales para el Perú como son la identidad y el sentido de pertenencia, la interculturalidad y el derecho a la diversidad.

## Conclusiones

1. La propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación, que proyecta una situación meta para el año 2021, así como los lineamientos de política educativa 2001 – 2006 del actual gobierno, establecen un conjunto de objetivos estratégicos y medidas de política orientados centralmente a construir un sistema educativo que con calidad, eficiencia y equidad, garantice los logros de aprendizaje necesarios para que el país avance hacia un desarrollo humano sustentable. Tanto en los procesos de diagnóstico de la situación educativa como en la formulación de propuestas y lineamientos se han considerado los valiosos aportes de diversos actores de la sociedad. Sin embargo, y a pesar de que el deterioro de la calidad de los recursos humanos es hoy un factor limitante fundamental para el desarrollo del país, la responsabilidad del cambio ha sido depositada únicamente en el sector educativo.

Nos parece indispensable generar una amplia reflexión al respecto y promover que cada sector de la sociedad y economía cuente con un análisis del estado y las necesidades de formación de sus recursos humanos, que precise las orientaciones y medidas de política para contribuir a su formación y asimismo los mecanismos de coordinación y colaboración con el sector educativo. Es decir, el cambio será posible si la educación se convierte también en un eje dinamizador de la modernización del Estado.

2. La calidad educativa en última instancia se mide por la pertinencia, perdurabilidad y utilidad de los logros de aprendizajes esperados, de acuerdo a las necesidades educativas de la población y, las proyecciones socio culturales y económicas del país. Pero la calidad educativa es al mismo tiempo un referente que se construye en la cotidianidad de la práctica pedagógica. Es decir, depende de la calidad profesional y humana de las personas responsables de la educación para comprender y manejar los aspectos implicados en el proceso de aprendizaje y en consecuencia generar interacciones de calidad que permitan a los estudiantes descubrir y desarrollar sus potencialidades. Bajo estas consideraciones se sugiere:

- 2.1. Revisar las prioridades de los proyectos educativos y establecer los itinerarios de intervención en función de hacer del desarrollo de los procesos de pensamiento y de la capacidad de aprendizaje el eje articulador y dinamizador de los cambios. Esta es además una vía esencial para apostar a una perspectiva estratégica de desarrollo de la educación y dar respuesta a las condiciones de privación educativa y cultural de la mayoría de la población.

- 2.2. Otorgar una alta prioridad a la formación de los recursos humanos del sector educativo: cualificar la carrera docente y reorientar la capacitación a los profesionales en ejercicio, procurando un giro cualitativo en el rol del maestro y en su concepción del acto educativo. De esta manera se podrá

afectar positivamente la pertinencia y calidad de los proyectos educativos institucionales, la pedagogía en aula y el nivel de creatividad y flexibilidad con que se implementen las propuestas curriculares.

Este giro cualitativo implica que el maestro logre establecer un vínculo afectivo estrecho con el niño y asimismo comprenda sus circunstancias y posibilidades como ser humano. Y requiere igualmente de voluntad y una creciente destreza para aprovechar y crear distintas oportunidades para el cambio y el aprendizaje. El maestro asume en este sentido un papel de mediador del aprendizaje, de soporte afectivo, referente de valores. El éxito en su rol de acompañamiento y de mediador del aprendizaje será para el maestro una fuente permanente de estímulo y profunda realización personal, que además será percibida y crecientemente emulada por el niño.

Sugerimos desde esta perspectiva la necesidad de reestructurar las propuestas curriculares de los centros de formación docente, así como reorientar la capacitación de los maestros en ejercicio. Los objetivos de aprendizaje y competencias a lograr deben apuntar a que el maestro esté en condiciones de:

- Concebir, planificar, ejecutar y evaluar su intervención y acompañamiento educativo, considerando a la persona como un ser integral con potencialidades y en permanente modificación, que se desarrolla en interrelación con un contexto determinado.
- Orientar y acompañar los procesos de aprendizaje del niño, joven y adulto de la comunidad, con estrategias de mediación significativas y trascendentes, teniendo en cuenta las características psicológicas, socio – afectivas, cognitivas y motrices de la persona con quien interactúa y las de sí mismo.
- Disponer de la flexibilidad de pensamiento y creatividad necesarias para aplicar estrategias de intervención psico educativas que potencien su capacidad de aprendizaje y desarrollo personal y de sus alumnos, a través de un constante ejercicio de reflexión sobre los procesos internos de pensar, sentir y actuar.
- Diversificar y adecuar sus conocimientos y habilidades sobre los principales enfoques educativos en el campo de la expresión por el arte y el movimiento, el juego, los recursos literarios, la informática, la educación en valores, la sexualidad y el cuidado del medio ambiente, para contribuir al éxito y desarrollo de los proyectos educativos institucionales. .

2.3. Finalmente sugerimos la necesidad de apoyar las actuales acciones de modificación de los sistemas de evaluación de la calidad educativa, de tal manera que efectivamente contribuyan a trazar y orientar

el itinerario de cambios necesario para el logro de los aprendizajes esperados, tanto en los alumnos de los distintos niveles educativos como en la formación y capacitación docente.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CAMUSSO, Dominique. “Developpment cognitive et entreprisse”. Collection Défi-formation. Editions L’Harmattan. Paris. 1996.

DÍAZ, Hugo; SAAVEDRA, Jaime. “La carrera del maestro en el Perú. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño”. GRADE Grupo de Análisis para el Desarrollo. Documento de trabajo 32. Lima, 2000.

FEUERSTEIN, Reuven; KLEIN, Pnina; TANNENBAUM, Abraham. “Mediated Learning Experience (MLE). Theoretical, psychosocial and learning implications.” International Center for the Enhancement of Learning Potential (ICELP). Freund Publishing House LTD. London, England. 1991.

FEUERSTEIN, Reuven. “La teoría de la Modificabilidad Estructural Cognitiva”. ICELP, Jerusalem, Israel. Mira Editores S.A. Zaragoza, España.

FEUERSTEIN, Reuven; RAND, Jacob. “Instrumental Enrichment: an intervention program for cognitive modifiability”. SF and Company. Lifelong Learning Division. University Park Press. USA. 1980.

FORO EDUCATIVO. “Hacia una propuesta de educación primaria para el Perú: alternativas pedagógicas y de gestión”. Lima, 1997.

INSTITUTO APOYO. “Task Forces Educación. Agenda para la primera década”. Lima, 2000.

KOZULIM, Alex. “Instrumentos psicológicos: la educación desde una perspectiva socio cultural”. Título original: “Psychological Tools”, publicado por Harvard University Press, Cambridge, Massachussetts, 1998. Versión en español: Ediciones Paídos Ibérica, España, 2000.

“Los paradigmas vigostkianos y de Experiencia de Aprendizaje Mediado (EAM) en la capacitación de docentes”. Trabajo presentado en la Conferencia “Enseñar para la Inteligencia”. Nueva York, Abril de 1998.

LEBBER, Jo. “Transformando las escuelas desde una educación orientada al producto a una educación orientada al proceso”. Documento de trabajo, Proyecto INSIDE, Universidad de Antwerp, Bélgica, 2001

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MED). “Propuesta para un Acuerdo Nacional por la Educación”. Lima, 2001.

“Educación para la democracia. Lineamientos de política educativa 2001–2006”. Lima, Septiembre 2001.

“El Perú en el primer estudio comparativo de la UNESCO sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado”. Boletín No 9 UMC. Lima, Febrero 2001.

PNUD, 1998 “Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano”. Robert Myers “La educación temprana y pobreza”. 1998.

RIVERO, José. “Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de globalización”. TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas, Lima 1999.

## ESTIGMAS Y SILENCIOS: SALUD MENTAL Y VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA EN EL PERÚ\*

Pilar Dughi M.

### Introducción

El reconocimiento de la infancia como una etapa de la vida en la que el niño debe ser protegido y cuidado de manera especial y diferente a la de los adultos, aparece a lo largo de la historia de Occidente, a través de las distintas formas de valoración de las sociedades respecto a sus niños y jóvenes. El interés por el niño ha servido para justificar los castigos corporales y la detención de adolescentes en las condiciones más inhumanas. Un legado cultural emblemático fue el considerar que la violencia contra la infancia era un instrumento educativo no lesivo a la integridad del niño.

En la última década y a medida que se han ido generando mayores canales de denuncia y apoyo a las víctimas del maltrato infantil en los países de la región, se ha ido revelando también tanto la magnitud del fenómeno como sus dolorosas secuelas. Por primera vez en el Perú, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) incluyó un Módulo de Violencia en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES, 2001) en la que se reporta que el 41 % de padres castiga a sus hijos por medio de golpes. Los resultados de la encuesta confirmaron las tendencias generales que rodean a la problemática del maltrato y que ya han sido exploradas por otros reportes de países latinoamericanos. El maltrato infantil es tanto más grave porque los principales perpetradores del maltrato son los padres o cuidadores del niño y, porque su mayor incidencia suele presentarse en el espacio familiar, lugar donde el niño debería encontrar los mecanismos de seguridad, afecto y protección que requiere para su desarrollo.

Si bien el maltrato infantil se presenta en todas las clases sociales, numerosos estudios dan cuenta de la importancia que tienen las condiciones de pobreza como fuentes generadoras de tensión que afectan las relaciones entre padres e hijos y facilitan mecanismos de interacción violentos<sup>1</sup> Según la ENDES 2001, en nuestro país, la mayor incidencia de violencia contra la infancia se registra en lugares de alta pobreza y exclusión social como los departamentos de Apurímac - en donde alcanza el 62 %- y en Cajamarca en la que el maltrato físico llega al 73 %. Asimismo, existe una asociación entre el grado de instrucción de los padres y la presencia del maltrato: el 61 % de los varones y el 56 % de las mujeres mostraban bajos niveles educativos en la encuesta aplicada por ENDES 2001. Los factores de riesgo que propician situaciones de maltrato no sólo están relacionadas con los efectos que acarrea la difícil situación económica de las familias y el desempleo sino, también, con la tolerancia que existe en nuestra cultura frente al castigo corporal, la misma que refuerza las percepciones infantiles sobre el ejercicio de la violencia como un comportamiento socialmente aceptable. Es así que, una de las características más dramáticas del maltrato,

---

\* Este ensayo forma parte de "Políticas Públicas e Infancia en el Perú". Save the Children – UK. Lima, Perú, marzo del 2002.

<sup>1</sup> ROBICHAUD, J.B., GUAY L., COLIN C. y POTHIER M. (1994). *Les liens entre la pauvreté et la santé mentale: de l'exclusion à l'équité*, pp. 93-98. Montréal: Gaëtan Morin Editeur. BOZZINI et al. (1981). *Médecine et société: les années 80*. Montréal: Éditions Saint-Martin. DESJARLAIS, R. (1997) *Salud Mental en el Mundo*. Washington : OPS- OMS

es su recurrencia intergeneracional. Entre un 70 y 80 % de padres que fueron maltratados en su infancia, reproducen la violencia contra sus propios hijos. En el Perú - según ENDES - el 56 % de mujeres encuestadas reconocían haber sido golpeadas en su infancia, llegando hasta el 70 % en departamentos como Apurímac, Loreto y San Martín. Una reciente investigación llevada a cabo con 1,673 personas en el Cuzco indica que las personas que han sido agredidas cuando fueron niños tienen el doble de posibilidades de, a su vez, maltratar a sus hijos (Guamán Poma, 2001).

Las condiciones en que muchas madres y padres viven sus tempranas experiencias de paternidad y maternidad también pueden convertirse en factores de riesgo como es el caso de embarazos en adolescentes que son rechazadas y marginadas por su situación de gestantes, o cuando existen antecedentes de violencia sexual. De acuerdo a información a nivel nacional, el 13 % de adolescentes entre 15 y 19 años, está embarazada o ya es madre<sup>2</sup>. Una encuesta realizada en Costa Rica reveló que el 95 % de los embarazos de adolescentes de 15 años de edad o menos, se debían al incesto (OMS, 1998). De otro lado, un estudio realizado en Lima, encontró la abrumadora constatación de que el 90 % de casos de niñas adolescentes que habían sido atendidas en la Maternidad de Lima, habían sido víctimas de abuso sexual (Heise, 1994).

La discriminación y la violencia contra la mujer es otra de las experiencias asociadas con el maltrato infantil. Investigaciones llevadas a cabo en los últimos años en América Latina, dan cuenta de cómo el sistema abusivo que ejercen los hombres contra las mujeres en las situaciones de violencia familiar, se reproducen en las relaciones entre adultos y niños. Un estudio nicaragüense indica que los hijos y las hijas de las mujeres maltratadas, sufren de manera especial las consecuencias de la violencia, porque la mitad de ellos y ellas han sido testigos del maltrato. Estos niños y niñas tienen hasta nueve veces más probabilidades de sufrir problemas de tipo emocional, trastornos de conducta, y dificultades de aprendizaje. Tienen además, siete veces más riesgo de ser maltratados por el padre o la madre (Ellsberg et al, 1998). En el Perú, en la encuesta antes citada en el Cuzco, el 43 % de las personas que maltrataban a sus parejas, golpeaban también a sus hijos (Guamán Poma, 2001).

### **Cultura contemporánea de derechos de la infancia y salud mental**

Cada época y cada cultura han ido definiendo qué es lo mejor para la niñez en función de un determinado sistema de valores y representaciones sociales. Es recién en el siglo pasado que la preocupación por las condiciones de vida y el entorno en el que se desenvuelve la infancia, cobra un nuevo significado. Con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, la sociedad contemporánea reconoce por primera vez que los niños y las niñas tienen derechos específicos de acuerdo a su crecimiento y desarrollo. Y es entonces cuando los viejos problemas adquieren un nuevo cariz. El maltrato infantil deja de ser un problema circunscrito a los linderos familiares para convertirse en un motivo de preocupación y de intervención a través de políticas públicas.

---

<sup>2</sup> INEI (1998) *Encuesta Nacional de Hogares*. Lima: INEI.

El Perú ratifica la CDN en 1989 convirtiéndose en ley de la república. Su base fundamental fue la eliminación de la doctrina del tratamiento del *menor* en situación irregular, sustituyéndola por la doctrina de la protección integral a la infancia; es decir, se reconocieron, por primera vez, derechos específicos a los niños y adolescentes, los cuales innovarían definitivamente las legislaciones referidas a la infancia en todos los países del mundo. Asimismo, en la CDN se dieron las directrices para que estos derechos fueran efectivamente llevados a la práctica.

A través de la CDN, los gobiernos y estados suscribieron el compromiso de defender y hacer realidad los derechos de los niños, para lo cual se crearon diversos instrumentos jurídicos que permitieron transformar los marcos normativos existentes, tales como los códigos de niños y adolescentes.

El Perú, al ratificar la CDN, se vio obligado a promover y proteger los derechos así conceptualizados, por lo que se hizo imperativo redactar un nuevo código para la infancia que se adaptara a los nuevos conceptos de la doctrina internacional y que respondiera a la realidad peruana. Así, se promulga el Código del Niño y del Adolescente en 1992, entrando en vigencia al año siguiente.

Tanto la CDN como los códigos elaborados en los diferentes países de América Latina han sido la expresión de una nueva visión de la infancia y adolescencia surgida en la última década del siglo XX. Ha implicado pasar del campo de las necesidades, al campo de los derechos. Las medidas de cuidado y protección a niñas/niños y adolescentes ya no se conciben únicamente como satisfacción de necesidades, sino que éstas se convierten en derechos fundamentales que deben ser desarrollados y respetados por los progenitores o personas que los tienen a su cargo y además son una responsabilidad tutelar primordial del Estado.

Los niños y adolescentes dejan de convertirse exclusivamente en *hijos* o *dependientes* de sus familias y/o tutores y son considerados personas sujetos de derecho. De esta manera, la noción del *interés superior del niño*, presente en todo discurso público referido a la infancia, forma parte de las llamadas nociones - marco, particularmente frecuentes en el derecho de familia. La noción pone de manifiesto que a niñas/os y adolescentes les asiste un verdadero y auténtico poder para reclamar cuando sus necesidades no están cubiertas. Simboliza la idea de que la infancia ocupa un lugar en la sociedad y que éste debe ser respetado: defender el *interés del niño* por lo tanto, implica la protección y defensa de un interés privado, pero, al mismo tiempo, el amparo de un interés social. Alienta la idea de que frente a un conflicto de intereses - por ejemplo, entre progenitores - se consideran de mayor jerarquía aquellos que permitan la realización plena de los derechos del niño, tomándose en cuenta el imperioso deber de respetar las diferentes etapas evolutivas de la niñez y adolescencia con sus propias demandas y expectativas<sup>3</sup>.

En el contexto histórico en el que el Perú inicia el reconocimiento de los derechos sustanciales de la infancia a comienzos de la década del 90, la población se encontraba en las postrimerías del conflicto

---

<sup>3</sup> GROSMAN et al. (1998) *Los derechos del niño en la familia*. Buenos Aires: Ed. Universidad.

armado que asoló al país en años precedentes. Las secuelas de la violencia política implicaron el desplazamiento poblacional de un millón seiscientos mil habitantes, de los cuales, el 30 % fueron niños y/o adolescentes. Del total de la población afectada, alrededor de 600,000 personas huyeron o migraron de sus comunidades de origen, encontrándose en ellos casi el 5 % de niños y niñas huérfanos de la guerra<sup>4</sup>. En los territorios rurales y andinos donde se vivieron las escenas más cruentas del enfrentamiento la demanda de la población por una atención en salud mental se convirtió en una preocupación de autoridades educativas y de salud.

A pesar que el conflicto armado es considerado una de las formas más extremas de maltrato contra la infancia y la adolescencia, el Estado Peruano no había desarrollado estrategias de intervención para responder a las secuelas psico-sociales de la violencia en los niños y sus familias. En ese entonces no existían planes ni programas nacionales de atención que pudieran responder a las consecuencias de la situación traumática vivida por las familias desplazadas o aquellas que habían permanecido en sus comunidades de origen. Los principales esfuerzos de intervención eran desarrollados por instituciones privadas e iglesias. Sin embargo, sabemos que la oportunidad de la intervención psico-social en situaciones tan graves como es un conflicto armado, atenúa los dramáticos efectos que pueden dejar huellas imborrables en la historia de quienes los han padecido.

En los primeros años de la década de los noventa la salud mental no era considerada entre las prioridades de las políticas públicas. Sin embargo, paradójicamente, las secuelas de la violencia política revelaron la estrecha relación que existe entre la cultura de valores y derechos con el estado de salud mental de las poblaciones<sup>5</sup>. Para entonces, toda una generación de peruanos que pasaron su infancia y adolescencia afectadas por las secuelas del conflicto armado, se habían convertido en jóvenes adultos. Con la creación del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) en 1993, el Gobierno Central focalizó su atención en las necesidades materiales que demandaban los desplazados (infraestructura de vivienda y acceso a servicios), desarrollando una línea de intervención psico-social coyuntural y desarticulada del conjunto de políticas intersectoriales. Uno de los propósitos gubernamentales expresados a través de las acciones de este programa fue el de fortalecer la imagen de un país pacificado y en condiciones de garantizar una seguridad interna indispensable para atraer la inversión extranjera. Ello explicaría el carácter perentorio, vertical y focalizado de la intervención del PAR y que ha sido reportado por estudios publicados en los últimos años. Otras estrategias locales de intervención en zonas afectadas por la violencia fueron implementadas por el Programa Nacional de Salud Mental del Ministerio de Salud con el apoyo de agencias de cooperación como UNICEF. Se crearon experiencias tales como los MIPs (Módulos de Intervención Psico-afectiva) conformados por profesionales de salud y con una perspectiva de participación comunitaria que desarrollaron respuestas exitosas frente a las demandas poblacionales pero

---

<sup>4</sup> PROMUDEH- Gerencia de Promoción de la Niñez y la Adolescencia (2001) *Plan Nacional por la Infancia. Documento de Consulta Regional*. (Impresión).

<sup>5</sup> DUGHI P. (1996) *Experiencias en rehabilitación y recuperación psicosocial. El caso peruano*. En: UNICEF, Impacto de los conflictos armados en la infancia. Memoria de la consulta para la región de América Latina y el Caribe. Colombia: UNICEF.

que no pudieron sostenerse a través del tiempo debido, entre otras razones, a la limitada importancia que se asignaba en el Ministerio de Salud al desarrollo de políticas de salud mental.

¿Por qué, tradicionalmente, la salud mental no fue motivo de preocupación en las políticas de salud del país? Desde comienzos del siglo y hasta mediados de la década de los 80, las políticas de salud mental estaban fundamentalmente orientadas a la asistencia psiquiátrica. Oficialmente, se asumía la noción de integralidad de la salud en la esfera física y mental según las definiciones de la Organización Mundial de la Salud desde los acuerdos de Alma Ata (1977) pero, los gestores de las políticas públicas y los operadores locales de salud, compartían con la población una visión estigmatizante del significado de la Salud Mental, confinando las acciones y horizontes de intervención de las políticas de Salud Mental hacia la población considerada en estado de *locura*, es decir, aquellas personas que, según el imaginario social, eran víctimas de enfermedades incapacitantes y que requerían de hospitalización y/o internamiento hospitalario. Esta es solo una de las razones que explicarían la casi inexistente implementación de Políticas Públicas de Salud Mental desde el Ministerio de Salud en las últimas décadas, y que todavía continúan siendo invisibles en las políticas de estado.

Es recién en el año 2001 - diez años después que se aprobara oficialmente el primer Plan Nacional de Salud Mental en el país - que se elaboran los lineamientos de política de Salud Mental en el Ministerio de Salud. En estos lineamientos se indica el efecto devastador que se produce en las poblaciones, no sólo por la escasa valoración que los ejecutores de políticas asignan a la Salud Mental, sino también debido a que no se vislumbra adecuadamente los vínculos de la Salud Mental con la economía, el desarrollo social y la vida de las comunidades. Por consiguiente, resulta explicable que las atenciones en salud mental durante 1998 representaran solo el 1.15 % del total de la atención global del Ministerio de Salud<sup>6</sup>. A partir del documento técnico de lineamientos de políticas se infiere que, mientras los gestores de políticas y el gobierno central, no comprendan el alcance y la dimensión social del recurso de la salud mental para el ser humano, las políticas, programas y órganos directrices de salud mental del Ministerio de Salud continuarán sin asignación presupuestal y relegadas a un lugar sin trascendencia y de limitado poder resolutivo en la acción pública. El mismo documento hace hincapié en la subestimación de los problemas de salud mental que ocasionan graves efectos en la población trabajadora y, en consecuencia, en su vida familiar y en la productividad social. La fuente mencionada refiere que en el Brasil se reporta que más de un tercio de la población encuestada en un reciente estudio admite haber tenido algún desorden psiquiátrico y, la depresión se viene convirtiendo en el principal problema de salud en los lugares de trabajo. Estos problemas de salud mental se asocian al bajo rendimiento laboral, a la desmotivación, el ausentismo, la discapacidad y los accidentes<sup>7</sup>.

El estado de salud mental en la sociedad peruana se revela también en la manera en cómo las personas ejercitan el código de normas y valores éticos que requiere toda sociedad para regular la convivencia

---

<sup>6</sup> Programa Nacional de Salud Mental (2001) *Lineamientos de Política*. MINSA (Impresión)

<sup>7</sup> Ibid.

humana. Un estudio de vida familiar llevado a cabo a partir de una encuesta aplicada por el INEI a 2,460 mujeres en la ciudad de Lima revela que, según la percepción de las encuestadas, los principales valores que debe enseñar la familia se orientan hacia el respeto (72.7 %) y el buen comportamiento (57.7%) ilustrando la importancia que se atribuye a lo normativo en la vida cotidiana<sup>8</sup>. Lo contrario al respeto o el anti-valor del respeto es la violencia. No es casual que el valor del respeto alcance tal relevancia en el discurso de las entrevistadas pues, la necesidad de afirmarlo, puede estar expresando precisamente su carencia o insuficiencia. En los últimos veinte años la población peruana ha sido afectada no solo por el conflicto armado sino por la pérdida de su institucionalidad democrática, el abuso de autoridad y el reconocimiento de la existencia de una corrupción política generalizada que ha comprometido al conjunto de los poderes del estado.

En una situación en la que las normas y las leyes demuestran su incapacidad reguladora, se produce un estado de anomia social. Particularmente en los jóvenes se genera la desorientación y la subestimación de los valores y normas que dan sentido a los actos humanos, produciéndose a consecuencia de ello, una sensación de vacío y de pérdida del respeto por la vida propia y la ajena<sup>9</sup>. Las escenas de pandillaje y violencia juvenil así como la reproducción de la violencia familiar y el desprecio por los más débiles o desprotegidos como son los niños y las niñas, son expresión de un contexto social desvalorizante y abusivo que va más allá de las exclusivas carencias materiales. Desde esta perspectiva, los derechos a la salud mental, al cuidado y la protección que requieren niños y adolescentes, se conciben a partir del ejercicio de una cultura de valores y de respeto a una vida humanamente digna y a la búsqueda de una mejor calidad de relaciones entre las personas.

La erradicación de la violencia en todas sus manifestaciones, y particularmente del maltrato infantil, requiere una transformación de las pautas de crianza y de la percepción de lo que significa la infancia para el mundo adulto. Las interacciones sociales que se dan en el seno de las familias peruanas cobran especial gravitación pues, es ahí donde se generan las primeras reglas de la convivencia humana con sus beneficios recíprocos, sus múltiples renunciaciones y el aprendizaje a tolerar las diferencias en un clima de respeto por el otro. Algunos estudios han mencionado el carácter autoritario de estas interacciones asociadas a una falta de cultura democrática, no sólo entre sus miembros, sino como proyección de la debilidad del ejercicio de la ciudadanía en la sociedad peruana, la discriminación de género, y/o las disrupciones vitales y afectivas que se presentan en las personas que, por diversas razones - entre las que se encuentran las referidas a la situación de pobreza - se desplazan o migran de una cultura a otra, de una región geográfica a otra del país, sin lograr elaborar y procesar el cambio que ello representa<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> DUGHI, P. VILLAVICENCIO, R. ZANOLO, B.(2000) *Violencia en la familia en Lima y el Callao*. Lima: Congreso de la República. Compilación por M.J. Espinoza.

<sup>9</sup> NUÑEZ R., (1998) *Higiene Mental de la Familia*. Lima: OPS – OMS. En: PNSM (2001) Lineamientos de Política. MINSA. (Impresión)

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ R. C., 1989: *Cicatrices de la pobreza*. Venezuela: Nueva Sociedad. RODRÍGUEZ R. C., 1995: *La violencia de las horas*. Venezuela: Nueva Sociedad. PIMENTEL, C. (2001). *Poder, salud mental y comunidad*. Lima: CECOSAM

El maltrato infantil se relaciona con el autoritarismo familiar y éste, a su vez, con la incapacidad de ejercer una genuina autoridad. En un perfil de familia autoritaria, puede existir la confusión entre autoridad y autoritarismo. Mientras que el respeto significa guardar consideración por el otro en términos de atención, cuidado, y preservación de sus derechos humanos fundamentales; es decir, a la seguridad, a la libertad y al buen trato, en las relaciones familiares; la falta de respeto se suele entender como un desconocimiento de la autoridad y una violación de las reglas establecidas. En la investigación de vida familiar llevada a cabo por el INEI antes citada, cuando se pregunta a las encuestadas cómo castigan los padres a sus hijos adolescentes de acuerdo al tipo de falta que estos han cometido, la categoría *faltar el respeto* es la que despierta la respuesta de *golpeándolos* en un 48. 2 %, es decir, casi la mitad no vacila en confirmar la violencia del castigo. Considerando la tendencia al autoritarismo que existe en las familias, la conducta rebelde de los jóvenes podría estar guiada no tanto por un desconocimiento de la autoridad sino, mas bien, del autoritarismo (teniendo en cuenta además que todo ello se ve reforzado por el casi natural desconocimiento de la autoridad que se vive en la etapa de la adolescencia como parte de su desarrollo psico-emocional y sexual). En ese caso, el desconocimiento de la autoridad podría ser una protesta contra la inequidad de poder. Puede ocurrir que la falta de respeto sea una negación a acatar la orden paterna o, en el peor de los casos, una violencia ejercida de parte del hijo hacia los padres, ya sea verbal o física. Sea cual fuere la causa, la respuesta será la misma, es decir, la violencia injustificada.

La autoridad se entiende como la facultad o poder de una persona para ejercer influencia sobre otra o sobre un grupo de personas. Tiene además la propiedad de ser otorgada consensualmente por el propio grupo social, por razones de diversa índole: cultural, científica, política, religiosa, entre otras. En cambio, el autoritarismo se refiere al abuso de poder de un sujeto sobre otro con el objetivo de establecer un vínculo de sumisión y obediencia. Por este motivo el autoritarismo es unidireccional e implica una situación de desequilibrio, tanto de poder como de atributos valorativos, entre dos sujetos. En un clima de autoritarismo, la violencia contra el niño o el adolescente encuentra menores resistencias para producirse<sup>11</sup>. Si a esta constelación de elementos se agrega la discriminación de género contra las mujeres y los mensajes sociales de poder que se atribuyen a la conducta masculina, aunado a sentimientos de baja autoestima e incompetencia paterna para asumir el rol simbólico protector, hay condiciones de riesgo para generar situaciones de abuso sexual contra niñas y adolescentes.

En el documento de Lineamientos de Política de Salud Mental del Ministerio de Salud (2001), se refiere que en una muestra de 4,381 casos de violencia sexual, el 73 % de las víctimas eran mujeres y el 94 % del total eran niños/as o adolescentes<sup>12</sup>.

Las políticas de salud mental, tal y como se conciben en las sociedades contemporáneas, desarrollan planes y programas que toman en cuenta el conjunto de factores de riesgo que afectan el bienestar

---

<sup>11</sup> DUGHÍ, P. VILLAVICENCIO, R. ZANOLO, B.(2000) *Violencia en la familia en Lima y el Callao*. Lima: Congreso de la República. Compilación por M.J.Espinoza.

<sup>12</sup> Programa Nacional de Salud Mental (2001) *Lineamientos de Política*. Lima:MINSA (Impresión)

psicológico de las poblaciones. Entre éstos, se mencionan las condiciones de vida deficientes que genera la situación de pobreza producto del desempleo o subempleo: la brecha que existe entre los habitantes de zonas rurales y urbanas en términos de satisfacción de necesidades materiales y acceso a servicios, así como la discriminación que sufren minorías étnicas cuyas necesidades no son atendidas por los gobiernos centrales. Las tensiones y preocupaciones generadas en estos contextos, social, económica y culturalmente desfavorecidos, se expresan en la vida cotidiana de las familias, en las interacciones entre sus integrantes y, en la mayor o menor capacidad para ejercer la función protectora que los adultos deben brindar a niños y adolescentes en el hogar <sup>13</sup>.

Las acciones que se desprenden de las políticas de Salud Mental de los países de la región están dirigidas a preservar y promover la Salud Mental de las poblaciones en el marco de los derechos humanos fundamentales, lo que significa desarrollar respuestas para los problemas más sentidos de la población, lo que a su vez implican detener la violencia familiar, el maltrato infantil e intervenir para prevenir y atender los trastornos originados por la depresión, la ansiedad y la farmaco-dependencia, entre otras problemáticas.

El Ministerio de Salud en 1995 contó por primera vez con coordinadores de Salud Mental en las 32 regiones de salud quienes se convirtieron en los agentes responsables de la implementación de políticas de Salud Mental regionales<sup>14</sup>. Sin embargo, a pesar de la buena voluntad y esfuerzo de los profesionales de salud, el presupuesto que a nivel central fue asignado para el trabajo de Salud Mental, resultó insuficiente e insostenible para responder a las necesidades sociales: en 1999 el presupuesto asignado por el Ministerio de Salud al Programa Nacional de Salud Mental<sup>15</sup>, fue de 1' 360,000 nuevos soles para las 32 regiones de salud, el mismo que fue recortado en 50 % el primer semestre y en 75 % el segundo semestre. Mientras a nivel central se recortaba en casi tres cuartas partes el ya exiguo presupuesto del Programa Nacional de Salud Mental, ese mismo año, paradójicamente, era declarado por el Poder Ejecutivo como el año de lucha contra la Violencia Familiar. De ésta manera, durante 1999 solo se destinaron 0.0045 soles por habitante para políticas específicas de salud mental en el país. En los últimos cuatro años, el mayor presupuesto ejecutado correspondió a 1998, con 1' 370,379 nuevos soles<sup>16</sup>.

Poco tiempo después de promulgarse y aprobarse el Código de los niños y adolescentes (1993), se crea y norma el Servicio de las Defensorías. Es así, como en los últimos seis años aparecen las defensorías escolares, las defensorías de iglesia que promueve la Pastoral de la Infancia de la Conferencia Episcopal Peruana, las defensorías comunales que implementan sus acciones de defensa de los derechos de niños/as y adolescentes desde organizaciones de base de la población, y las defensorías municipales (DEMUNAS) que son las más antiguas, puesto que funcionan desde 1993. Las DEMUNAS se insertan en la estructura

---

<sup>13</sup> Health Canada (2000) *Salud de la población, conceptos y estrategias para políticas públicas saludables*. Washington: OPS.

<sup>14</sup> MINISTERIO DE SALUD (1996) *Salud Mental hacia el año 2000, II Encuentro Nacional de Coordinadores de Salud Mental*. Lima : Ministerio de Salud – INSM - HN

<sup>15</sup> Este presupuesto estaba destinado exclusivamente a las actividades de promoción, capacitación y atención. No incluía los salarios correspondientes a recursos humanos.

orgánica de las municipalidades a partir de la Ley Orgánica de Municipalidades y, desde 1997, se modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, estableciéndose la obligatoriedad de implementar una Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente en cada Municipio, lo que permitió que las DEMUNAS obtuvieran su presupuesto por asignación municipal local.

La población reconoció rápidamente el funcionamiento de las defensorías como una alternativa accesible, eficaz y gratuita para la solución de problemas que comprometían los derechos de la infancia, lo que trajo como consecuencia, que solo en las provincias de Lima y Callao el número de materias atendidas por las defensorías entre 1994 y el año 2000, creciera en más del 500%<sup>17</sup>.

Un reporte de 1999 elaborado por la Oficina de Defensorías de la Gerencia de Promoción de la Niñez y Adolescencia del PROMUDEH, indica que de una muestra de 244 Defensorías, el número de casos atendidos alcanzó a 73,466 en diversas materias. De ese total de casos, el 42% eran casos de alimentos, el 22% de violencia familiar, 8% sobre Régimen de Visitas, 8% sobre reconocimiento voluntario por filiación, 5% a normas de comportamiento, 5% a colocación familiar, entre otros<sup>18</sup>.

Las defensorías tienen como función intervenir cuando se encuentren amenazados o vulnerados los derechos de niños y adolescentes para hacer prevalecer el principio del interés superior. Promueven el fortalecimiento de lazos familiares, motivo por el cual pueden efectuar conciliaciones extrajudiciales entre cónyuges, padres y familiares sobre alimentos, tenencia, régimen de visitas, siempre que no existan procesos judiciales sobre estas materias. Asimismo, entre otras funciones, orientan y asesoran a familias para prevenir situaciones críticas y denuncian ante las autoridades competentes las faltas y delitos cometidos en agravio de niños y adolescentes. Las defensorías son entidades instaladas en el seno de las comunidades, y por su fácil accesibilidad responden a las necesidades de la población. Coordinan con colegios y también con los establecimientos de salud en las comunidades, lo cual hace que formen parte de una red institucional informal que interviene para proteger los derechos de niños y adolescentes.

Entendiendo a la Salud Mental en un marco de derechos fundamentales, y de acuerdo a las competencias propias de las diferentes instituciones tanto públicas como privadas, la intervención contra el maltrato infantil y del adolescente, requiere de la participación de un conjunto de sectores (PROMUDEH, gobiernos locales, defensorías, Ministerio de Salud, Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, ONGs, iglesias). Sin embargo, en los últimos años y, a pesar de entenderse que la lucha contra la violencia involucra a un conjunto de actores, la atención a víctimas de violencia no ha sido suficientemente considerada de acuerdo a la magnitud de su presentación y a la responsabilidad que le corresponde a cada entidad pública.

---

<sup>16</sup> Programa Nacional de Salud Mental (2001) *Lineamientos de Política*. Lima: MINSA (Impresión)

<sup>17</sup> En 1994 se atendieron 6,369 y en el año 2000 se atendieron 34,044. PROMUDEH (2001) *Hacia la cumbre mundial por la infancia. Plan Nacional de Acción por los niños, niñas y adolescentes. Lineamientos estratégicos*. Lima: PROMUDEH. Gerencia del Niño y del Adolescente (Impresión).

<sup>18</sup> Ibid.

Inclusive, la politización del trabajo ministerial, condujo a que tanto la población como una gran mayoría de los operadores públicos atribuyeran al PROMUDEH la principal – sino exclusiva - competencia en la ayuda a víctimas de violencia en todos los niveles de intervención, relegando la labor de otras instancias, ministerios y programas. Así por ejemplo, a pesar de que los procedimientos de recuperación psicológica para víctimas del maltrato que suelen ser de mediana y larga duración, que requieren de equipos profesionales entrenados y que, desde la oferta pública - teniendo en cuenta su infraestructura nacional y sus principios rectores - corresponderían fundamentalmente al Ministerio de Salud, éste aún no ha desarrollado una adecuación de servicios para brindar atención suficiente e integral a víctimas de violencia en términos de recursos humanos, capacitación e infraestructura. Actualmente existen los Módulos de Atención al Maltrato Infantil (MAMIs) en un conjunto de establecimientos de salud a nivel nacional. Estos módulos integrados por profesionales que laboran en los servicios de salud, detectan y brindan atención a niños/as y adolescentes víctimas del maltrato. Se crearon desde 1995 a través del esfuerzo desplegado por el Programa Nacional de Salud Mental del MINSA con el auspicio de UNICEF convirtiéndose, en los últimos años, en instancias que han venido desarrollando un modelo de atención interdisciplinario para los niños afectados por el maltrato.

Sin embargo, estas experiencias de trabajo que han logrado constituir una instancia de vigilancia contra el maltrato en hospitales e institutos especializados, son aún limitados para responder a la magnitud de la demanda y no siempre cuentan con el apoyo de las autoridades hospitalarias y/o las direcciones regionales de salud en términos de recursos humanos y presupuesto para desarrollar sus acciones. Las actividades que desarrollan los MAMIs quedan libradas a la buena voluntad y disponibilidad profesional de sus integrantes sin que sean promovidas ni asumidas por las autoridades de los hospitales como parte de la política local del sector.

Es importante señalar que existe una mayor cantidad de actores públicos y privados (maestros, padres de familia, líderes de organizaciones sociales, vecinos, Policía Nacional, personal de salud, etc.) que participan en acciones de promoción, prevención y detección de casos de maltrato infantil, pero es principalmente el Ministerio de Salud quien proporciona la recuperación psicológica y, sin embargo, todavía no cuenta con suficientes profesionales entrenados para esta demanda específica.

En este panorama, los derechos de niños/as y adolescentes aún no son suficientemente protegidos, ni sus necesidades integralmente atendidas. El maltrato infantil permaneció oculto y no fue materia de políticas públicas durante mucho tiempo. A pesar de que ya existían investigaciones y encuestas que daban cuenta de su magnitud, el Ministerio de Salud en 1994, solo reportó 294 casos de maltrato atendidos en todos los servicios de salud del país<sup>19</sup>, mientras que en 1995 el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano ya reportaba en las provincias de Lima y el Callao, 1,332 denuncias de maltrato infantil<sup>20</sup>. Estas cifras de diferentes ministerios que intervienen en la misma problemática son datos

---

<sup>19</sup> DATA SOCIAL (1998) *La violencia familiar como un problema de salud pública*. Vol. IV, N° 7. Lima: Apoyo.

<sup>20</sup> PROMUDEH (2001) *Violencia Familiar desde una perspectiva de género*. Lima: PROMUDEH – NAS.

elocuentes de la falta de complementariedad que ha existido en la implementación de políticas públicas de protección y defensa de los derechos de la infancia.

A pesar que no se cuenta con cifras nacionales de prevalencia, fuentes oficiales recientes del PROMUDEH han expresado su preocupación por la probable envergadura de la violencia familiar en el país, señalándose que el índice de prevalencia, es decir, la cantidad de casos que se tienen en un momento dado en una comunidad, podría situarse entre el 40 y el 60 % del total de la población <sup>21</sup>.

El Ministerio de Salud (MINSA) en el año 2000, identificó tres grandes problemas de salud mental en el país, de acuerdo a su magnitud y desde una perspectiva psico-social: la violencia familiar y el maltrato infantil, la farmaco-dependencia (principalmente el consumo de alcohol) y los trastornos depresivos y de ansiedad.

Aunque los servicios estatales de salud tampoco cuentan con registros suficientes para conocer cuántos niños/as y adolescentes son víctimas del maltrato, de acuerdo a lo que señala el MINSA, uno de los más graves problemas que afectan la salud de la población es la violencia familiar que además, tiene alta incidencia en los departamentos más pobres del país tales como Apurímac, Madre de Dios y Huancavelica, llegando a comprometer principalmente a niñas y mujeres en edad fértil y alcanzando la cifra de 31 personas afectadas por cada 1000 habitantes <sup>22</sup>.

En el año 2000, se atendieron más de 26,000 niños y adolescentes víctimas de la violencia en los servicios de salud de todo el país<sup>23</sup>. El maltrato contra niños y adolescentes ocasiona efectos negativos severos: los adolescentes maltratados pueden presentar una serie de problemas concomitantes (depresión, intentos de suicidio, conductas violentas, bajo rendimiento escolar y otros problemas sociales). La tasa de adolescentes afectados por violencia familiar en el país llega a más de 25 por 1000 habitantes<sup>24</sup>.

El incremento de casos de maltrato infantil atendidos en algunos servicios de Lima Metropolitana es una muestra de que cada vez un mayor número de personas, luego de identificar casos de maltrato infantil, están dispuestos a denunciarlos. Sólo en el Módulo de Atención al Maltrato Infantil (MAMIs) del Hospital Cayetano Heredia de Lima, las cifras de atención pasaron de 16 casos atendidos en 1995 a 3,464 casos atendidos de maltrato infantil y violencia familiar hasta octubre del año 2001<sup>25</sup>.

En relación con las políticas de intervención contra el maltrato infantil, existen dos problemas centrales y comunes tanto a los países de la región como a nivel mundial. El primero de ellos es la ausencia de registros estadísticos confiables que permitan conocer la cantidad de niños/as y adolescentes que son víctimas del maltrato, lo que dificulta el diseño de metas y las asignaciones presupuestales necesarias para

---

<sup>21</sup> PROMUDEH (2001) *Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual*, Lima: PROMUDEH.

<sup>22</sup> ESCALANTE, M. URIBE, R. CURITOMAY, J. (2001) *Programa Nacional de Salud Mental*. Ministerio de Salud. (Exposición en diapositivas)

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Ibid.

implementar planes y programas. Sin embargo, en los países latinoamericanos, por el tipo de competencia ministerial que los sustenta, el liderazgo en los registros nacionales más consistentes respecto al maltrato, lo ostentan los sectores salud y justicia<sup>26</sup>. Un segundo problema en los países de la región es la falta de categorías estandarizadas sobre lo que es el maltrato, cómo se lo define y los tipos de maltrato. Esta debilidad hace que los registros de información en los diferentes países resulten siendo no comparables.

Existe, sin embargo, consenso internacional en definir cuatro tipos de maltrato: el maltrato físico, el psicológico o emocional, el maltrato por negligencia o descuido y el abuso sexual infantil. En el Perú estas cuatro definiciones operativas de maltrato se acordaron en talleres intersectoriales de instituciones que conformaban la red de lucha contra el maltrato infantil en 1995. Dichas definiciones han sido recogidas posteriormente en disposiciones legales y en planes y manuales de instancias, tanto públicas como privadas, convirtiéndose en importantes herramientas de intervención.<sup>27</sup>

Entre los cuatro tipos de maltrato, el que se registra con más facilidad en países latinoamericanos es el maltrato físico puesto que tiene indicadores más visibles. En cambio, el abuso sexual permanece invisibilizado por ser el que mayores dificultades tiene, por un lado, para ser detectado y denunciado como, por otro lado, debido a las consecuencias penales que acarrea y los sentimientos de vergüenza e ira que despierta en las víctimas y sus familias.<sup>28</sup>

Un tercer problema común a los países de la región, es la falta de seguimiento que se realiza con los niños/as y adolescentes que fueron atendidos por ser víctimas del maltrato. Las políticas de intervención frente al maltrato promueven su detección temprana y su derivación a instituciones que puedan brindar el tratamiento psico-social pertinente para la recuperación psicológica de las víctimas y sus familias. No existe el mismo énfasis después que han sido recibidos en el sistema de protección, sean las defensorías, los establecimientos de salud u otras instancias. Se ignora qué ocurre después que los niños/as o adolescentes abandonan los servicios o se retiran del tratamiento. Cuando los niños son pequeños y dependen de los padres para asistir a las sesiones de apoyo psicológico y social, y especialmente en medios desfavorecidos en los que las familias no cuentan con establecimientos geográficamente accesibles y no pueden cubrir siquiera el costo del transporte, el porcentaje de abandono del tratamiento es muy alto y el apoyo psicológico entonces queda interrumpido. Entre los casos de maltrato infantil diagnosticados en los MAMIs (Módulos de atención al maltrato infantil en los servicios de salud) de hospitales de Lima, el porcentaje de deserción y abandono del tratamiento oscila en el rango del 15 al 90%<sup>29</sup>. Cuadros (2001) señala que en estos casos quedan dos preguntas sin respuesta que son cruciales

---

<sup>25</sup> UGARTE, C. (2001) *Experiencias de atención en Maltrato Infantil*. En: 1º Seminario Nacional de experiencias en la atención de la Violencia Familiar y Sexual. 27 y 28 de Octubre del 2001. CECOSAM, Villa El Salvador. (Ponencia).

<sup>26</sup> CUADROS, I. (2001) *Conceptos básicos sobre maltrato y abuso sexual infantil*. En: Maltrato Infantil en América del Sur. Bogotá: Save the Children, UK.

<sup>27</sup> Ministerio de Salud (2001) *Normas y procedimientos para la prevención y atención de la violencia y el maltrato infantil*. Lima: Ministerio de Salud.

<sup>28</sup> CUADROS, I. (2001) *Conceptos básicos sobre maltrato y abuso sexual infantil*. En: Maltrato Infantil en América del Sur. Bogotá: Save the Children, UK.

<sup>29</sup> UNICEF (2000). *Casística MAMIs, 1995 -1999*. Lima: UNICEF (Informe)

para el desarrollo de políticas públicas contra el maltrato: ¿cuántos niños han ingresado o salido del sistema de protección?, ¿cuántos niños han muerto en manos de sus agresores después de salir del sistema de protección?

Las secuelas del maltrato infantil y del adolescente dependen, entre otros factores, de la gravedad del daño, de quién lo ha producido y, de la ausencia de factores protectores tales como los recursos personales o la ayuda oportuna de adultos del entorno en el que se desenvuelve el niño/a o el adolescente. La exposición al maltrato genera problemas tales como la ansiedad y la depresión en niños y adolescentes entre otros efectos, que en casos extremos pueden llegar al homicidio o el suicidio.

Mientras que a nivel mundial la edad media de aparición de la depresión es alrededor de los 40 años, en el Perú, es la primera causa de atención en salud mental en los adolescentes<sup>30</sup>. Asimismo, el incremento de la depresión se correlaciona con el aumento de uso de alcohol y otras sustancias psico-activas entre los adolescentes. En los jóvenes púberes y adolescentes, las tasas de depresión alcanzan hasta 21 por 1000 habitantes en departamentos como Amazonas; y en Moquegua, que cuenta con una mayor vigilancia en el registro de salud del departamento, se estableció una tasa de depresión adolescente para el año 2000, de 43 por cada 1000 habitantes<sup>31</sup>. Las zonas de mayor incidencia son también los mismos departamentos más pobres del país entre los que se encuentran Amazonas, Madre de Dios, Cerro de Pasco y Huancavelica. El año 2000, los servicios de salud atendieron a más de 20,000 adolescentes y 4,000 niños por problemas depresivos<sup>32</sup>.

En el año 2000, la misma fuente indica que del total de niños y adolescentes atendidos en los servicios de salud mental, el 73 % de niños estaban afectados por la violencia y el 27 % por problemas depresivos. En los adolescentes, el 43 % fueron atendidos por violencia familiar y el 50 % por depresión<sup>33</sup>.

Después del maltrato infantil y la violencia familiar, el abuso de alcohol constituye actualmente el segundo gran problema de salud mental en el país, dados los indicadores de alta prevalencia de consumo de alcohol, especialmente en zonas deprimidas socio-económicamente. A pesar de no contarse con cifras confiables de investigaciones precedentes para establecer evaluaciones nacionales comparativas, en estudios recientes se constata que cada año se incorporan seis nuevos consumidores de alcohol por cada 100 personas y que, la edad de inicio del consumo se presenta desde los 12 años de edad, lo que impulsa una curva ascendente que culmina en un pico máximo en la adolescencia<sup>34</sup>. De ésta manera, la mediana de edad de inicio para el consumo de alcohol es de 17 años y de las drogas ilegales es también entre 17 y 19 años, siendo indistinta por género<sup>35</sup>. El incremento del consumo de drogas tanto legales como ilegales,

---

<sup>30</sup> ESCALANTE, M. URIBE, R. CURITOMAY, J. (2001) *Programa Nacional de Salud Mental*. Ministerio de Salud. (Exposición en diapositivas)

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> CONTRADROGAS (2000). *Encuesta Nacional sobre prevención y uso de drogas*. Lima: INEI – UPCH – NNUU – NAS / USA.

<sup>35</sup> Ibid.

también se ha asociado a las secuelas del conflicto armado, y está estrechamente ligado a la problemática psico-social de la violencia y la pobreza<sup>36</sup>.

Según el Programa Nacional de Salud Mental, entre las dependencias que producen las sustancias psico-activas, el alcoholismo es el que acarrea mayores consecuencias tanto en el ámbito familiar y personal, como en el social y comunitario: entre 1986 y 1995 la cantidad de personas que consumían drogas en el país, fluctuó entre 88.5 % y el 88.7%<sup>37</sup>. En el ámbito escolar, las cifras de consumo oscilaron entre 19 y 94 %, porcentajes correspondientes a los primeros y últimos años de secundaria respectivamente. Asimismo, el Ministerio de Salud señala que en las zonas más pobres y excluidas fue donde los niveles de abuso de alcohol registraron mayor número de casos atendidos entre 1997 y 1998: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Lima, Cuzco, Arequipa y Amazonas son los departamentos que concentraron mayor cantidad de usuarios consumidores, de acuerdo a un orden por jerarquía <sup>38</sup>.

A pesar de ello, se sabe que la demanda explícita en los servicios públicos, no registra la magnitud de la necesidad de atención de la población, por lo que se estarían obteniendo sub-registros de la real situación de consumo de drogas. Mientras que en 1998, CONTRADROGAS identificó que la dependencia al alcohol era de 10.1 % a nivel nacional, en algunas regiones de salud, la atención del problema solo alcanzaba las cifras de 0.14% y 0.85 % (Moquegua y Apurímac respectivamente) lo cual es ilustrativo de que la población no acude a solicitar ayuda a servicios especializados, o bien la cobertura de éstos resulta insuficiente, ya sea por problemas de accesibilidad o desencuentro entre la oferta de servicios y las necesidades de la población <sup>39</sup>. El conjunto de estos antecedentes, ilustran que la población de mayor riesgo frente al consumo de drogas, y particularmente al alcohol, siguen siendo los niños en edad escolar y los adolescentes de ambos sexos y que la farmaco-dependencia es también un grave problema de salud mental para la población infantil y juvenil en el país. El abuso de alcohol y de otras sustancias no es la causa directa y exclusiva pero actúa como un poderoso desinhibidor que facilita que estas conductas violentas se presenten<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> DESJARLAIS,R. et col (1997) *Salud Mental en el mundo. Problemas y prioridades en poblaciones de bajos ingresos*. Washington: OPS – OMS

<sup>37</sup> ESCALANTE, M. URIBE, R. CURITOMAY, J. (2001) *Programa Nacional de Salud Mental*. Ministerio de Salud. (Exposición en diapositivas )

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> DESJARLAIS,R. et col (1997) *Salud Mental en el mundo. Problemas y prioridades en poblaciones de bajos ingresos*. Washington: OPS – OMS

## PROPUESTAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A continuación se describirán conclusiones y recomendaciones generales para las políticas de Salud Mental que desarrolla el Ministerio de Salud frente al maltrato infantil, e inmediatamente después aquellas que corresponden a otros actores públicos involucrados en las políticas contra el maltrato infantil. Se considerarán dos ámbitos de intervención:

▪ <b>PREVENCIÓN</b>	
▪ <b>ATENCIÓN</b>	<p>PRIMERA FASE: DETECCIÓN Y VALIDACIÓN DE LA SITUACIÓN DE MALTRATO</p> <p>SEGUNDA FASE: RECUPERACIÓN (REHABILITACIÓN PSICOLÓGICA)</p>

Finalmente, se describirán los problemas existentes en los sistemas de registro nacionales en relación al maltrato infantil y temas a tener en cuenta para investigaciones cuyos insumos pueden fortalecer el desarrollo de políticas públicas.

## POLÍTICAS NACIONALES DE SALUD MENTAL Y MALTRATO INFANTIL

### I. OFERTA DE SERVICIOS DE SALUD MENTAL: ACCESO, RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURA.

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existe una escasa comprensión en quienes diseñan las políticas de salud respecto a la importancia de implementar políticas de Salud Mental en el ámbito nacional.</li> <li>▪ El Ministerio de Salud no asigna recursos suficientes a las necesidades de Salud Mental de la población y específicamente para las principales líneas estratégicas de intervención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es necesario implementar las acciones y estrategias que se desprenden de los Lineamientos de Política de Salud Mental del Programa Nacional de Salud Mental.</li> <li>▪ Se requiere aumentar las capacidades de atención del sector respecto a la Salud Mental, asignando nuevos recursos presupuestales y haciendo un uso más eficiente de los recursos existentes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existen 472 hospitales a nivel nacional, entre los cuales 10 son psiquiátricos y cuentan con personal especializado para abordar problemas específicos de Salud Mental. Existen 1,849 centros de salud a nivel nacional que cuentan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Es necesario identificar establecimientos de salud que sean geográficamente accesibles a la población y que cuenten además con personal de Salud Mental debidamente entrenado.</li> <li>▪ Dichos establecimientos pueden convertirse en</li> </ul>

<p>con personal que puede capacitarse en la atención de problemas de Salud Mental.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ En los centros de salud los ambientes asignados a los servicios de Salud Mental son transitorios, precarios y con poca privacidad.</li><li>▪ Los recursos humanos en Salud Mental son escasos y están concentrados en medios urbanos.</li></ul>	<p>centros de referencia especialmente habilitados para atender problemas específicos de Salud Mental en cada una de las 32 sub-regiones de salud.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Las autoridades regionales de salud y los directores de centros hospitalarios deben implementar políticas de atención al maltrato fortaleciendo modelos de intervención interdisciplinaria, tales como los Módulos de Atención al Maltrato Infantil (MAMIs).</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Existen instituciones públicas y privadas que desarrollan actividades para detectar el maltrato infantil. Los casos identificados son derivados a los establecimientos de salud para el respectivo tratamiento de recuperación psicológica.</li><li>▪ Sin embargo los profesionales de Salud Mental de los establecimientos de salud, no están adecuadamente entrenados para desarrollar el tratamiento de recuperación psicológica que requieren las víctimas – niños y adolescentes – de maltrato.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Es necesario desarrollar un programa de entrenamiento y asesoría para que el personal de Salud Mental de los establecimientos de salud pueda brindar el tratamiento de recuperación psicológica a víctimas del maltrato infantil, así como para sus familias.</li></ul>

## II. DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES, SEGÚN LOS USUARIOS, RESPECTO AL MALTRATO INFANTIL.

CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ El reconocimiento público de la existencia del maltrato al interior de las familias, estigmatiza a los niños afectados y revela las incompetencias de los padres, lo que genera malestar en los involucrados. Como consecuencia de ello, se produce un alto riesgo de interrumpir el tratamiento lo que se refuerza por los costos de atención y la precaria situación económica de las familias.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Es necesario el compromiso de las direcciones regionales de salud y las direcciones de centros hospitalarios para desarrollar políticas locales de atención al maltrato infantil, asignando partidas presupuestales.</li><li>▪ Los establecimientos de salud deben cumplir con las disposiciones legales que establecen la atención gratuita en casos de Violencia Familiar y Maltrato infantil.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ En provincias los niños y adolescentes víctimas del abuso sexual infantil no cuentan con la oportuna atención de Medicina Legal.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ El personal de salud de los centros de referencia que atienden casos de maltrato infantil, debería ser entrenado y acreditado por Medicina Legal para el reconocimiento del abuso sexual infantil.</li><li>▪ Los casos de maltrato infantil que sean atendidos por Medicina Legal, deberían ser considerados como emergencia en los establecimientos de salud.</li></ul>

## POLÍTICAS SECTORIALES DE INTERVENCIÓN EN MALTRATO INFANTIL.

### Prevención

Las acciones de prevención dirigidas a evitar la ocurrencia del maltrato infantil es lo que se conoce como prevención primaria. En general, toda acción preventiva tiene como metas reducir los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección que evitan que se produzcan situaciones de maltrato. Las acciones preventivas que se llevan a cabo en las comunidades por los diferentes sectores involucrados en la lucha contra el maltrato, está dirigida a la población en general, buscando mejorar las condiciones de la comunidad para superar los factores asociados a la aparición del problema. Se llevan a cabo campañas, ferias escolares, se elabora y distribuye material impreso, y se actúa con los medios de comunicación a través de spots, programas, artículos y reportajes, entre otras modalidades de difusión en la comunidad.

En los últimos años muchas instituciones han llevado a cabo estas actividades, e incluso, por medio de acciones concertadas intersectoriales, en ocasiones a través de redes de coordinación locales contra el maltrato infantil conformadas por organismos sociales de la población, ministerios de salud y educación, defensorías, municipios, PNP, ONGs e iglesias. Sin embargo, hay temas que no se han abordado en las acciones preventivas y hay medios de comunicación que sería conveniente utilizar con más frecuencia debido a su mayor cobertura poblacional.

### Recomendaciones

- Particularmente, uno de los problemas que se han estudiado respecto a la aparición del maltrato infantil, es la falta de involucro de los progenitores masculinos en la crianza de los hijos, y el estado de sobrecarga y sobre-demanda en el que se encuentran las madres por ser socialmente consideradas como únicas responsables de este rol que corresponde a ambos progenitores. Por ello, una acción importante es promover una participación compartida entre ambos progenitores en el sistema de crianza infantil y juvenil. En algunos países de América Latina como Colombia, se han llevado a cabo campañas que han tenido por objetivo promover un mayor acercamiento del padre en la dinámica familiar y en las pautas de crianza (campaña: *Pinta a papá*).
- Es importante desarrollar acciones preventivas que incidan directamente contra las pautas de crianza violentas que se llevan a cabo tanto en la familia como la escuela. En algunas ciudades peruanas como en Ayacucho, se ha trabajado promoviendo la imagen del maestro de escuela que no ejerce violencia contra los alumnos a través de concursos (campaña: *El profesor que menos pega*).
- Promover también prácticas sociales no discriminatorias en razón de género, es otro de los aspectos fundamentales de trabajo para prevenir la incidencia no solo de violencia familiar, sino especialmente de abuso sexual contra niños/as y adolescentes.

- Promover habilidades de negociación y formas de disciplina alternativas orientadas a erradicar el castigo físico, es otra de las estrategias importantes a desarrollar. Se difunde la necesidad del buen trato a los niños para evitar el maltrato, pero no siempre se difunden el repertorio de mecanismos alternativos a través de los cuales es posible que los adultos aprendan a ejercer otras formas de control y regulación diferentes a aquellas propias de una cultura violenta.
- En relación a acciones de difusión, es importante convocar el compromiso de actores sociales tales como la empresa privada y otros, a fin de tener un mejor acceso a medios de comunicación que puedan llegar a grandes sectores de la población, tales como la radio en zonas rurales y la televisión en medios urbanos, especialmente.

### **PRIMERA FASE DE LA ATENCIÓN: DETECCIÓN Y VALIDACIÓN DEL MALTRATO**

A través de la detección y la validación de casos de maltrato (incluye la denuncia) ya se está iniciando una estrategia de atención.

La primera fase de la atención está dirigida inicialmente a restituir los derechos contravenidos. Es lo que se llama una intervención social. Su objetivo es detener la situación de maltrato, proteger al niño, brindar medidas de resguardo y amparo, orientar a los padres de familia o cuidadores, promover una cultura de respeto a los derechos de niños y adolescentes y esgrimir la acción coactiva del Estado como defensor de los derechos de la infancia. La intervención social realiza lo que se conoce como el proceso de validación o constatación del maltrato.

Por el carácter que tiene la intervención social, involucra a la familia, a los agentes de salud o defensores; de acuerdo a la gravedad de la situación o al tipo de maltrato también involucra a la policía nacional, a las fiscalías de familia, medicina legal y al poder judicial.

La intervención social tiene un componente de prevención secundaria, pues está orientada también a impedir la aparición de nuevos casos en las familias identificadas como de alto riesgo. Una familia en la que ya se produjo una situación de maltrato, tiene la probabilidad de continuar desarrollando interacciones violentas entre los demás miembros que la conforman.

La intervención social, de alguna manera, es también el comienzo de una intervención reparativa, en la medida en que ya se está actuando para evitar la progresión del daño y evitar la recurrencia del maltrato. Sin embargo, no es una intervención recuperativa ni terapéutica.

En los casos de maltrato infantil, debido al estado de indefensión en el que se encuentran las víctimas y porque la mayor incidencia de maltrato se produce en el hogar, los hechos difícilmente son evidenciados y menos aún, denunciados. Si el niño/a es pre-escolar y/o menor de cinco años, la situación de maltrato se visibiliza menos. Por ello, cualquier estrategia de implementación de políticas contra el maltrato infantil, debe tener en cuenta, como primer paso, la detección activa.

### **Respecto a las competencias sectoriales en la detección de casos.**

- Actualmente existe un conjunto de actores involucrados en la detección y constatación del maltrato infantil en el ámbito nacional, siendo los más importantes por la intervención social que ofrecen: más de 1,200 defensorías municipales, escolares, comunales, 32 Centros de Emergencia Mujer, y los establecimientos de salud. Las fiscalías de familia y las secciones especializadas de la policía nacional que existen en algunas delegaciones policiales también intervienen cuando sus servicios son requeridos.
- Sin embargo, es necesario señalar que muchas instancias que brindan atención, tanto a personas adultas víctimas de la violencia familiar como a niños víctimas del Maltrato Infantil, no cuentan con equipos profesionales debidamente capacitados en las técnicas de intervención particulares que se necesita para atender a los niños y/o adolescentes de acuerdo a su grado de crecimiento y desarrollo.
- En Defensorías y Centros de Emergencia Mujer tampoco se cuenta con el personal suficiente para realizar la intervención social (validación del maltrato).
- Así mismo, existe una duplicidad de funciones entre algunos servicios brindados por el estado. Así, los Centros de Emergencia Mujer y las defensorías brindan una primera atención a la misma población, pero no existe una clara delimitación de la competencia diferenciada y/o específica de los Centros de Emergencia Mujer en relación con los servicios que ofrecen las defensorías y /o los servicios de salud.

### **Respecto a los niños y adolescentes que son víctimas del maltrato.**

- Hay poco trabajo orientado a conocer lo que ocurre con los niños que salen del sistema de protección una vez que es constatada la existencia del maltrato infantil (validación).

### **Respecto a la intervención de Medicina Legal, Fiscalías de Familia y el sistema judicial.**

- La determinación del tipo y naturaleza de las medidas de resguardo y protección que se necesitan para detener una situación de maltrato, requiere evaluar los factores de riesgo y gravedad en cada uno de los casos atendidos. Será necesario categorizar modalidades de evaluación de riesgo y gravedad que permitan una intervención estandarizada.
- Durante el proceso de constatación del maltrato, y especialmente en los casos de abuso sexual infantil, cuando la intervención no se desarrolla oportunamente y con el cuidado que se requiere de parte del personal que atiende, se puede producir lo que se conoce como el *síndrome de retractación*: el niño o el adolescente cambian la versión de los hechos a fin de evitar recibir la hostilidad y censura del entorno social y especialmente de la familia, cuando el agresor es el padre o un integrante del grupo familiar. En esos casos, el riesgo será grave porque el agresor seguirá viviendo con el niño y además quedará impune.

- En otros casos, los medios probatorios tradicionalmente empleados a nivel judicial, resultan poco apropiados e insuficientes para constatar el maltrato, produciéndose muchas veces una nueva situación de maltrato, conocida como victimización secundaria. Ello se debe a que el niño es presionado una y otra vez a repetir a través de múltiples entrevistas los hechos dolorosos que ha padecido. Esta repetición sería innecesaria si existiera un sistema de acreditación de los hechos lo suficientemente consistente para evitar el ocultamiento y la distorsión que generalmente hace el adulto en casos de maltrato infantil y especialmente en casos de abuso sexual. En otros países como Estados Unidos y Canadá, los operadores de justicia utilizan filmaciones testimoniales como medios probatorios. En el Perú no se hace uso de estas alternativas por una serie de razones tales como la falta de infraestructura adecuada y de medidas de seguridad y resguardo para proteger la identidad de niños y adolescentes afectados y también por falta de entrenamiento de los operadores.
- La dificultad para categorizar y constatar lo que se conoce como *daño psicológico* en víctimas del maltrato en la intervención de Medicina Legal, es otra de las razones por las que se produce la victimización secundaria y/o por la que no se logran emitir las medidas adecuadas de resguardo y protección a las víctimas. Este es un problema común a los países de la región.

### Recomendaciones

- Las diferentes entidades que intervienen en maltrato infantil, deberían delimitar sus competencias, funciones, número y entrenamiento de recursos humanos y apoyo logístico, de acuerdo a metas de atención basadas en las necesidades poblacionales detectadas y, especialmente, teniendo en cuenta la existencia y competencias de los otros sectores e instituciones que también brindan atención.
- En el caso de las defensorías, su principal rol está centrado en la detección, es decir, la identificación sospechosa o evidente del maltrato, (defensorías comunales, y defensorías escolares) y constatación, es decir, brindar una primera atención y tomar decisiones respecto a las medidas a seguir una vez que se comprueba la existencia del maltrato (DEMUNAS principalmente) así como en el desarrollo de acciones preventivas para evitarlo. Por lo tanto, su función es la intervención social, no la intervención recuperativa. Por ello, es necesario que cuenten con un adecuado sistema de referencia para derivar los casos a los establecimientos de salud u otras instituciones para completar la intervención recuperativa.
- Los Centros de Emergencia Mujer tendrían la ventaja de contar con equipos multiprofesionales (medicina legal, fiscalía de familia, policía nacional, psicología y trabajo social), por lo que los procedimientos de la intervención social (constatación del maltrato) deberían ser más rápidos y de emergencia, es decir, detectar y validar el maltrato existente en aquellos casos de mayor complejidad que no pueden abordar las DEMUNAS. Posteriormente, derivar los casos para su tratamiento complementario en los servicios de salud. Sin embargo, la mayoría de Centros de Emergencia Mujer, no cuenta con estos equipos multiprofesionales, por lo que sus funciones y las facilidades que pueden

brindar a las víctimas del maltrato, no están muy diferenciadas de las defensorías y /o de los establecimientos de salud.

- Los Centros de Emergencia Mujer deberían contar con un adecuado sistema de derivación de casos para los establecimientos de salud, a fin de que estos desarrollen la intervención de recuperación psicológica.
- El conjunto de entidades que intervienen en maltrato infantil, deberían tener en cuenta la importancia de desarrollar un sistema de vigilancia para aquellos niños que salen del sistema de protección una vez que se ha constatado la existencia del maltrato.
- Respecto a Medicina Legal, es importante precisar la noción operativa de daño psicológico a efectos de su calificación. Ello implica tener claros los factores a considerarse en la evaluación: características del evento, características de la víctima de acuerdo a edad y grado de crecimiento y desarrollo, y la calidad del entorno en el que se desenvuelve el niño/a o adolescente afectado. Asimismo, es importante considerar un protocolo de validación del daño psicológico a partir de la sistematización de las experiencias de intervención en Medicina Legal.
- Otro aspecto que debe tenerse en cuenta en el entrenamiento y capacitación de interventores que evalúan y constatan la situación de maltrato, especialmente en Medicina Legal y Fiscalía de Familia, es considerar el valor del *síndrome de retractación* que se produce en niños y adolescentes cuando existe el abuso sexual.
- En relación a los medios probatorios de acreditación de los hechos de maltrato y especialmente del abuso sexual infantil en el sistema judicial, es necesario desarrollar un debate y promover medidas legislativas y ejecutivas para obtener alternativas probatorias no lesivas a la dignidad del niño y, por lo tanto, tendientes a evitar la doble victimización que se produce durante el procedimiento de constatación de maltrato.

## **SEGUNDA FASE DE LA ATENCIÓN: RECUPERACIÓN (TRATAMIENTO TERAPÉUTICO)**

La recuperación es un término que corresponde a lo que se conoce como prevención terciaria, es decir, es la intervención que se produce cuando ya ha ocurrido el maltrato y está destinada tanto a impedir que repita la situación de maltrato, como a paliar las secuelas físicas y/o psíquicas del daño. Por lo tanto, está dirigida a la población que ha sido afectada por el problema.

No existe un solo tipo de intervención recuperativa o terapéutica. Depende de un conjunto de factores: tipo de abuso, dimensión del abuso, características de la familia, situación de riesgo del niño, etc.; sin embargo, es diferente actuar durante el período de constatación o validación del maltrato (revelación de los hechos) que posteriormente, durante el procedimiento de rehabilitación para el niño y su familia.

### **Respecto a las competencias sectoriales en la atención.**

- No todas las instituciones cuentan con recursos humanos y entrenamiento adecuado para desarrollar acciones de recuperación para niños, adolescentes y sus familias afectados. Mientras que el procedimiento de validación o constatación del maltrato es de corto plazo y puede ser, en casos de emergencia, de veinticuatro horas; el de rehabilitación en cambio, es de mediano y largo plazo por lo que puede durar un mínimo de ocho meses y prolongarse por más de un año.
- Los principales servicios que, inician la recuperación (rehabilitación psicológica o tratamiento terapéutico) con las víctimas - además de detectar, brindar atención de emergencia y constatar los casos de maltrato-, son los establecimientos de salud y algunas instituciones privadas como ONGs.
- Los establecimientos de salud, además, tienen entre sus competencias sectoriales, proporcionar servicios de recuperación a agresores.
- Sin embargo, muchas veces estas competencias intersectoriales entre los servicios de salud y otros como los Centros de Emergencia Mujer, se superponen y no se desarrollan de manera complementaria.

### **Respecto a los niños y adolescentes que son víctimas del maltrato**

- Hay pocos estudios e investigaciones orientados a evaluar los efectos de la recuperación psicológica en víctimas del maltrato infantil.

### **Respecto a los operadores que intervienen**

- Los servicios que desarrollan intervenciones en maltrato infantil, están expuestos al síndrome del agotamiento crónico más conocido como *burn out*, que se presenta no sólo en los trabajos recuperativos, sino en cualquier equipo profesional que interviene en situaciones de violencia (personal de defensorías, de los Centros de Emergencia Mujer, de la Policía Nacional, etc.;
- El síndrome del agotamiento crónico, se produce por una sobrecarga tensional en los equipos profesionales debido a las características de un trabajo que demanda un esfuerzo emocional particular y cuando las condiciones de trabajo no son adecuadas. Es decir, cuando no existe un trabajo de equipo interdisciplinario y con un adecuado sistema de competencias profesionales bien delimitado entre sus integrantes, de tal manera que los procedimientos de intervención se lleven a cabo de una manera eficaz y de acuerdo al carácter de la problemática atendida y al perfil de las víctimas.

## Recomendaciones

- De acuerdo a competencias sectoriales y a la distribución de la red nacional de establecimientos de salud, las políticas sectoriales de salud y especialmente las de salud mental, deberían desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación respecto a los resultados de las actividades de recuperación psicológica que llevan a cabo con las víctimas del maltrato infantil.
- Se debería desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación en los servicios de salud, respecto a los efectos de las intervenciones recuperativas con agresores.
- Los trabajadores de salud, tal y como ya se ha indicado en el acápite correspondiente a las recomendaciones para políticas de salud mental, deberían estar entrenados a través no sólo de capacitaciones, sino también de un sistema de asesoría y seguimiento constantes, en los modelos de recuperación para atender a víctimas del maltrato infantil y sus familias.
- Los Centros de Emergencia Mujer deberían delimitar cuáles son sus competencias respecto a cada uno de los niveles de intervención en maltrato infantil: detección, constatación y recuperación. Asimismo éstos deberían precisar sus niveles de complementariedad con los servicios de salud para cada uno de los niveles mencionados.
- Se debería desarrollar un sistema de protección para los operadores que integran los equipos de intervención contra el maltrato infantil y juvenil, a efectos de evitar la aparición y progresión del síndrome del agotamiento crónico, puesto que éste distorsiona el trabajo y produce rutinización, desmotivación, estrés y afecta el adecuado rendimiento de los profesionales en el trabajo. Se recomienda en estos casos, como parte del sistema de protección a los operadores, que el trabajo sea en equipo y no individual. Asimismo, que sea interdisciplinario (creación de un saber colectivo a partir de las diferentes competencias profesionales: herramientas que provienen de conocimientos de salud mental y destrezas psicológicas, conocimientos de derecho, de trabajo social, de cuidados de salud, de medicina legal, etc.) y no multiprofesional (un conjunto de profesionales que trabajan en el mismo espacio pero que no actúan interdisciplinariamente).
- Las instituciones que trabajan recuperación deberían tener modelos de intervención elaborados a partir de la sistematización de experiencias emblemáticas. Ello facilitaría las metodologías de intervención, la validación cultural y su efecto multiplicador a nivel nacional.

### III. LOS SISTEMAS NACIONALES DE REGISTRO Y LAS INVESTIGACIONES

Como ya se ha mencionado, uno de los grandes problemas que existen en todos los países de la región, son las dificultades para contar con un adecuado sistema de registro de casos de niños/as y adolescentes afectados por el maltrato. En un estudio reciente realizado por Save the Children Reino Unido en los

diez países de América del Sur (2001), se constató que no existía un registro centralizado de información sobre maltrato infantil y abuso sexual en ninguno de los países.

Es decir, aunque se reconoce el problema, no se conoce su magnitud, lo que dificulta el desarrollar el planeamiento de acciones basadas en un conocimiento suficiente y realista de cómo ocurre el fenómeno del maltrato en la población. La falta de un sistema de información no permite integrar las diferentes acciones realizadas por las distintas entidades e instituciones en cada país, ni realizar la vigilancia contra el maltrato, así como tampoco evaluar los logros y avances producto de las acciones que se llevan a cabo<sup>41</sup>.

En relación a las investigaciones en el campo de la salud mental y el abordaje del maltrato infantil y del adolescente, existe una gran carencia de información indispensable para el diseño y ejecución de las políticas públicas. Es necesario explorar más los efectos que tienen diferentes variables del contexto cultural en el crecimiento y desarrollo de los niños, más aún en un país como el Perú, multiétnico y pluricultural. Asimismo, es indispensable explorar la consistencia de las redes de soporte social tales como la familia, los cuidadores, la escuela y las organizaciones sociales de la comunidad. Estos componentes tienen que ver con los factores de protección y de riesgo para la ocurrencia del maltrato. Asimismo, las modalidades del ejercicio de la paternidad, la masculinidad y la vida familiar en los diferentes contextos culturales.

Uno de los grandes temas de investigación que no se han desarrollado en el Perú a escala nacional, es el correspondiente a la prevalencia del maltrato infantil en el país, es decir, el número de casos de maltrato que existe a nivel nacional. Fuentes indirectas, señalan que las cifras de prevalencia del maltrato en el Perú estarían situadas entre los 250,000 y 400,000 casos<sup>42</sup>.

Otros temas de investigación relevantes para el diseño e implementación de políticas públicas de prevención y atención frente al maltrato son: el rol de los progenitores masculinos en el sistema de crianza así como en las interacciones familiares; la percepción de los varones acerca de los roles de género en la familia, de los patrones de crianza y las relaciones con los hijos; los mecanismos de negociación, conflicto y violencia en la vida familiar, entre los adolescentes y en la interacción entre maestros y alumnos, así como entre los mismos alumnos(as) en la escuela.

---

<sup>41</sup> CUADROS, María Inés (2001) *Panorama del Maltrato y Abuso Sexual en América del Sur. Estudios y actores claves del Tema en la Subregión*. Colombia: Save The Children Reino Unido.

<sup>42</sup> Ibid.

## Recomendaciones

- Un primer paso para obtener una información veraz y estandarizada, es que todos los actores involucrados en el tema del maltrato infantil, manejen las definiciones operativas de los cuatro tipos de maltrato: físico, psicológico o emocional, abuso sexual, y el maltrato por descuido y negligencia.
- Parte de los problemas que existen en la recolección de datos, es que muchas veces, cada institución determina sus propias definiciones operativas de maltrato, agregando algunas o creando otras (maltrato mixto, múltiple, etc.) cuando se sabe que todos los tipos posibles de maltrato se pueden categorizar en las cuatro categorías mencionadas.
- Existe el *intento de suicidio* de niños/as y adolescentes como una categoría adicional de maltrato que algunos registros la colocan aparte. Sin embargo, considerando los factores que ocasionan esta auto-agresión extrema, debería ser incluida en el maltrato denominado de tipo emocional o psicológico.
- Por otro lado, algunas instituciones confunden las características del maltrato de acuerdo al ámbito y/o perfil del agresor (intrafamiliar, extra-familiar, institucional, etc.) con las categorías operativas que lo definen, aumentando más las dificultades de estandarización y registro de información.
- Por las razones antes expuestas, es importante que cada institución que interviene en maltrato, alimente un registro nacional centralizado de acuerdo a categorías operacionales comunes, acordadas inter- sectorialmente.
- Parte de los problemas de registro se deben a que o bien los casos atendidos no se registran, o diferentes instituciones atienden y registran los mismos casos. Por ello, la coordinación intersectorial de los sistemas de registro nacionales es de particular relevancia.
- Entre los temas de investigación se recomienda explorar la función filial tanto de progenitores masculinos como femeninos a fin de identificar el estado de atención y desatención de niños y adolescentes y promover pautas de crianza adecuadas. Es importante también explorar la función continente de los padres y el grado de integración y adiestramiento de la familia para el ejercicio de sus funciones filiales. Factores de riesgo tales como las sobredemandas a las madres y la falta de soporte en familias numerosas y con escasa participación paterna en la crianza, y, especialmente, las condiciones de abandono y negligencia en nuestro medio - de acuerdo a los contextos culturales - deberían ser motivo de investigación. Asimismo, es necesario conocer las percepciones, creencias, valores y actitudes respecto a los roles de género y de la sexualidad en maestros, maestras y alumnos/as, aspectos que tienen que ver con pautas de prevención del maltrato y el abuso sexual.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOZZINI *et al.* (1981). *Médecine et société: les années 80*. Montréal: Éditions Saint-Martin.
- CONTRADROGAS (2000). *Encuesta Nacional sobre prevención y uso de drogas*. Lima: INEI – UPCH – NNUU – NAS / USA.
- CUADROS, I. (2001) *Panorama del maltrato y abuso sexual en América del Sur. Estudios y Actores Claves del Tema en la Subregión*. Bogotá: Save the Children - Reino Unido y Asociación Afecto.
- CUADROS, I. (2001) *Conceptos básicos sobre maltrato y abuso sexual infantil*. En: *Maltrato Infantil en América del Sur*. Bogotá, Save the Children - Reino Unido.
- DATA SOCIAL (1998) *La violencia familiar como un problema de salud pública*. Vol. IV, N° 7. Lima: Apoyo.
- DESJARLAIS, R. et col. (1997) *Salud Mental en el Mundo. Problemas y prioridades en poblaciones de bajos ingresos*. Washington: OPS- OMS
- DUGHI P. (1996) *Experiencias en rehabilitación y recuperación psicosocial. El caso peruano*. En: UNICEF, *Impacto de los conflictos armados en la infancia. Memoria de la consulta para la región de América Latina y el Caribe*. Colombia: UNICEF.
- DUGHI, P. VILLAVICENCIO, R. ZANOLO, B. (2000) *Violencia en la familia en Lima y el Callao*. Lima: Congreso de la República. Compilación por M.J. Espinoza.
- ELLSBERG M. y PEÑA R. et col. (1998) *Confítes en el infierno. Prevalencia y características de la violencia conyugal hacia las mujeres en Nicaragua*. Nicaragua: Ed. Depto. De Medicina Preventiva y Salud Pública, UNAN. León.
- ESCALANTE, M. URIBE, R. CURITOMAY, J. (2001) *Programa Nacional de Salud Mental*. Ministerio de Salud. (Exposición en diapositivas).
- GUAMAN POMA DE AYALA (2001). *Violencia en el Cusco. Una aproximación desde la Salud Pública*. Cusco: Guamán Poma de Ayala.
- GROSMAN et al. (1998) *Los derechos del niño en la familia*. Buenos Aires: Ed. Universidad.
- HEISE L. (1994) *Violencia contra la mujer: la carga oculta sobre la salud*. Washington DC: OPS.
- Health Canada (2000) *Salud de la población, conceptos y estrategias para políticas públicas saludables*. Washington: OPS.
- INEI (2001) *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar*. Lima: INEI-USAID-UNICEF.
- INEI (1998) *Encuesta Nacional de Hogares*. Lima: INEI.
- MINISTERIO DE SALUD (1996) *Salud Mental hacia el año 2000, II Encuentro Nacional de Coordinadores de Salud Mental*. Lima: Ministerio de Salud – INSM - HN
- Ministerio de Salud (2001) *Normas y procedimientos para la prevención y atención de la violencia y el maltrato infantil*. Lima: Ministerio de Salud.
- NUÑEZ R.,(1998) *Higiene Mental de la Familia*. Lima: OPS – OMS. En: PNSM (2001) *Lineamientos de Política*. MINSA.
- OMS - OPS. (1998) *Violencia contra la mujer*. Washington DC: OPS (Impresión).

- PIMENTEL, C. (2001). *Poder, salud mental y comunidad*. Lima: CECOSAM.
- Programa Nacional de Salud Mental (2001) *Lineamientos de Política*. MINSA (Impresión)
- PROMUDEH (2001) Hacia la cumbre mundial por la infancia. Plan Nacional de Acción por los niños, niñas y adolescentes. Lineamientos estratégicos. Lima: PROMUDEH. Gerencia del Niño y del Adolescente (Impresión)
- PROMUDEH (2001) *Violencia Familiar desde una perspectiva de género*. Lima: PROMUDEH – NAS.
- PROMUDEH (2001) *Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual*, Lima: PROMUDEH.
- PROMUDEH- Gerencia de Promoción de la Niñez y la Adolescencia (2001) *Plan Nacional por la Infancia. Documento de Consulta Regional*. (Impresión).
- ROBICHAUD, J.B., GUAY L., COLIN C. y POTHIER M. (1994). *Les liens entre la pauvreté et la santé mentale: de l'exclusion à l'équité*, pp. 93-98. Montréal: Gaëtan Morin Editeur.
- RODRÍGUEZ R. C., 1989: *Cicatrices de la pobreza*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- RODRÍGUEZ R. C., 1995: *La violencia de las horas*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- UGARTE, C.(2001) *Experiencias de atención en Maltrato Infantil*. En: 1º Seminario Nacional de experiencias en la atención de la Violencia Familiar y Sexual. 27 y 28 de Octubre del 2001. CECOSAM, Villa El Salvador. (Ponencia).
- UNICEF (2000). *Casística MAMIs, 1995 -1999*. Lima: UNICEF (Informe).



Young Lives 

An International Study of Childhood Poverty

*Este proyecto es posible gracias a la generosa contribución del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del gobierno de Reino Unido.*