

INCLUSIÓN SOCIAL: ENFOQUES, POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

VII Seminario de Reforma
del Estado

Capítulo 12



FONDO
EDITORIAL

Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú

Ismael Muñoz (editor)

© Ismael Muñoz, 2014

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: febrero de 2014

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-02569

ISBN: 978-612-4146-63-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361400130

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Las políticas y programas del Estado con énfasis en inclusión social desde la infancia

Paul Martin

Respecto a las políticas y programas del Estado con énfasis en la inclusión social de la infancia haré un análisis desde la perspectiva externa de la cooperación internacional, específicamente la que realiza el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Por ello, me referiré a marcos normativos internacionales, comparando la situación del Perú con la de otros países y con diferentes momentos de la historia.

El mandato de UNICEF, al ser parte de las Naciones Unidas, es constituirse como Fondo que tiene el objetivo de promover la protección de los derechos de los niños y niñas, de ayudar a satisfacer sus necesidades básicas y de aumentar las oportunidades que se ofrece a la infancia para alcanzar plenamente sus potencialidades.

Aunque UNICEF pertenece al Secretariado de las Naciones Unidas, no recibe las cuotas de los países miembros. Las acciones que realiza en más de 190 países y territorios en los que trabaja, entre ellos el Perú, se financian con las contribuciones voluntarias de los gobiernos y de personas particulares.

Al igual que una institución nacional tiene como referentes la Constitución y ciertas leyes, UNICEF tiene referentes legales que vinculan también a todos los países miembros. Entre ellos, cabe destacar:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta es esencial tanto para UNICEF como para todos los países miembros de las Naciones Unidas. Cuando se habla de los derechos de los niños es muy importante tomar cuenta que se refiere a aquellos reconocidos por toda la comunidad internacional.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).
- Convención sobre los Derechos del Niño. Hay que precisar que esta Convención se adoptó por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y en aquel momento aún se discutía sobre los derechos del *niño*. Actualmente en el Perú no se habla del *niño* en general sino de niños, niñas y adolescentes, pero la Convención se realizó en una época previa al lenguaje inclusivo que actualmente es cada vez más usado a escala internacional.
- Un marco normativo igualmente importante son los Objetivos de Desarrollo del Milenio que fueron acordados por todos los países miembros en la Asamblea de las Naciones Unidas en el año 2000.
- Asimismo, las Naciones Unidas aprobó en diciembre de 2006 la Declaración sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que entró en vigencia en mayo de 2008.

Este marco es muy relevante cuando se quiere hablar de inclusión y de equidad.

UNICEF es una institución de cooperación intergubernamental, por lo que sus programas de cooperación se acuerdan con los gobiernos. Sin embargo, no todas sus actividades están limitadas a trabajar con el Estado sino que también lo hace con la

sociedad civil, las organizaciones sociales, las iglesias, las empresas y los propios niños, niñas y adolescentes.

En el Perú, los programas de cooperación de UNICEF tienen un periodo de duración de cinco años. El actual programa se inició en enero de 2012, contando con los siguientes componentes principales:

- Supervivencia y desarrollo infantil. Hace énfasis en el derecho a la vida, a sobrevivir y acceder a la educación inicial de calidad, pues todo ello se vincula al desarrollo integral de la infancia.
- Educación básica, equitativa y de calidad. Este componente se orienta a incrementar el acceso a la educación, sobre todo en los niveles de inicial y secundaria, y a mejorar los niveles de logros de aprendizaje, así como a reducir los porcentajes de atraso y deserción escolar.
- Protección a niños, niñas y adolescentes. Se enfoca en la prevención y sobre todo en la promoción del buen trato como respuesta a los problemas más específicos de violaciones y trabajo infantil: violencia, abuso, trata y tráfico de personas.
- Políticas, inversión social y generación de conocimiento. Se orienta a temas de presupuesto y análisis de gasto social con la finalidad de que el Estado invierta lo necesario en la promoción y cumplimiento de los derechos de la infancia.

El énfasis de UNICEF en este ciclo de cooperación se encuentra especialmente en la atención a los más excluidos. Se reconoce la importancia de la inclusión, pero se tiene claro que para lograrla es fundamental solucionar los problemas causados por la exclusión.

En el Perú, la exclusión tiene rostro indígena, rural, y en muchos casos, de niño, niña o mujer. Evidentemente esto no se limita a la parte rural, ya que en números absolutos hay más pobres en Lima que en las zonas rurales de todo el país, por lo que es necesario hablar también de los excluidos urbanos.

UNICEF, como institución de cooperación, tiene que alinearse con las prioridades del Estado. Por ende, el tema de inclusión social propuesta por el gobierno actual representa una gran oportunidad e implica reconocer los avances y los desafíos que se presentan.

En relación con la atención de los niños, niñas y adolescentes, Perú cuenta con metas nacionales, que han sido acordadas por la sociedad civil y que incluyen, por ejemplo, la virtual eliminación de la desnutrición infantil que ha dominado el debate sobre la infancia en los últimos años.

Otra de las metas trazadas, y en las que ha logrado avances significativos, es la referida a la mortalidad infantil, logrando reducir de 11 a 5 la mortalidad por cada 1000 nacidos vivos en los últimos años. Asimismo, el gobierno ha enunciado reducir la mayor incidencia de la pobreza a escala nacional y entre los hogares más vulnerables.

También se ha avanzado en la universalidad de la educación inicial, lo cual es clave, teniendo en cuenta que invertir en la primera infancia es fundamental para el desarrollo del ser humano y del ciudadano futuro, como se volveré a mencionar más tarde.

Para UNICEF, la base en temas de derechos de la infancia es la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue firmada y ratificada por el Perú en 1990, obligándose así a su cumplimiento. La Convención tiene cuatro principios rectores de igual importancia que sirven para orientar la forma en que se cumplen y se respetan los derechos, siendo punto de referencia constante

para la aplicación y verificación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Uno de ellos es el Principio de la No Discriminación, que se refiere al derecho de todos los niños y niñas a desarrollar su potencial en todas las situaciones y en todo momento. Si hay grupos que están sistemáticamente fuera de los promedios nacionales el país debe preguntarse si es producto de algún tipo de discriminación. En el caso del Perú, la situación de los niños y niñas indígenas, así como afrodescendientes está muy por debajo de los promedios, lo que podría llegar a interpretarse como un problema de discriminación.

Otro principio es el de adhesión al Interés Superior del Niño. Entre otras cuestiones, este principio quiere decir que cuando coexisten varios grupos con derechos, los derechos de los niños y niñas priman sobre los de los otros. Evidentemente, esto a veces genera debates, como el caso de algunas comunidades que reclaman el derecho cultural a que sus niños trabajen con ellos en la chacra o que las niñas se casen a los doce años. Ciertamente, ellos tienen derechos culturales, pero estos no pueden atentar contra los de los niños y niñas planteados en la Convención de Derechos del Niño. De igual forma, los maestros tienen derecho a empleos y sueldos, pero este derecho no está por encima del derecho de los niños y niñas de estar en el aula educándose.

Un tercer principio es el Derecho a la Vida, la Supervivencia y Desarrollo. Obviamente los niños y niñas que mueren en el primer año de vida no van a disfrutar de su derecho a desarrollarse, ir al colegio y ser protegidos. Esto significa que no hay una jerarquía de derechos pero sí un orden; por ejemplo, el Derecho a la Supervivencia y Desarrollo es fundamental en las políticas y hay que aplaudir a este gobierno por su labor al respecto.

El cuarto principio es el Derecho a la Participación. La misión de UNICEF como cooperación es acompañar al gobierno para asegurar que la implementación de las políticas en protección y cumplimiento de los derechos de la infancia se concrete. Para ello es necesario escuchar los puntos de vista de los niños y las niñas. Por ende, el tema de la participación no debe quedar en solo buenas intenciones, ya que el artículo 12 de la Convención plantea que los países firmantes deben asegurar espacios para la participación de los niños y niñas. En Lima Metropolitana esto se evidencia en el consejo consultivo que se ha formado.

Es importante reiterar que la Convención de Derechos del Niño no es una declaración o un pacto de buenas intenciones, pues se trata del tratado internacional de derechos humanos más ratificado en el mundo con carácter vinculante para los países. Por ello, tiene la misma fuerza de ley que las Convenciones de Ginebra, que estipulan los comportamientos de los Estados en situaciones de guerra. La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y el Perú la ratificó en 1991, realizando en 1992 una adecuación de su legislación nacional, en la cual cambió lo que antes era el Código del Menor (un Código de los Niños) por el Código de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Cuando hablamos de *inclusión social*, que es el centro de este seminario, no podemos olvidarnos de los principios rectores de los derechos. Existe discriminación si algún grupo particular está sufriendo inequidades de facto, por motivos geográficos, de edad, étnicos, de género, o porque tengan discapacidades o capacidades diferentes. Los derechos son inherentes, inalienables y universales. Nosotros simplemente nacemos con ellos y nos pertenecen como resultado de ser humanos. Los derechos también son iguales, indivisibles, mutuamente relacionados e interdependientes, ya que

todos ellos son igualmente importantes y el cumplimiento de uno está relacionado integralmente con los otros.

Por ello, aplicando este enfoque de derechos, debemos ir de políticas sectoriales a un enfoque de políticas integrales e inclusivas: el niño es un solo ser, pero el Estado tiende a veces a llegar a él a través de demasiadas instancias y programas diferentes. Por eso urge una mirada holística que permita asegurar una coordinación de todos los programas para no dividir y afectar los derechos de estos niños y niñas.

Ahora bien, es importante, antes de explorar algunas de las brechas, reconocer los avances. El Perú ha progresado más que muchos otros países, como ya indiqué anteriormente, reduciendo la pobreza considerablemente. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se acordaron en el año 2000, pero tomaron líneas de base del año 1990 y metas al año 2015. Sin embargo, a pesar de los avances significativos del país, la pobreza sigue afectando más a la niñez que a los adultos. Según las cifras oficiales, en el Perú la pobreza está por debajo del 30%, pero existen poblaciones como los niños, particularmente rurales, en las que este porcentaje se duplica, evidenciando la brecha existente. Si estamos hablando de la inclusión hay que ver cómo cerrarla para que los niños se desarrollen. También en relación con la población indígena hay diferencias grandes en los indicadores de las poblaciones que no hablan español como su primera lengua, teniendo varias repercusiones.

Por su parte, la desnutrición se ha reducido mucho, pero hay diferencias entre las regiones. Mientras que tenemos algunas zonas que han reducido mucho la tasa de desnutrición crónica, hay otras donde el progreso es incipiente. Esto es muy preocupante porque la desnutrición está incrementándose en Ucayali y Loreto; regiones,

ambas, con gran porcentaje de población indígena, dispersa y rural. Estas diferencias son multicausales. Por un lado el aspecto lingüístico, por otro, los quintiles de riqueza. Por ejemplo, existe un 37% de niños desnutridos crónicos en zonas rurales, cuando el promedio nacional de la desnutrición es de 19%.

Otro indicador que ha disminuido en gran medida en el Perú es la mortalidad infantil. Desde 1990, la muerte de niños menores de cinco años se ha reducido en un 73%. Esta cifra coloca al Perú en el primer lugar en América Latina y El Caribe en términos de la reducción y en el séptimo puesto mundial. No obstante, existen brechas grandes entre lo urbano y lo rural, así como entre las regiones. Por ejemplo, la mortalidad infantil en Puno sigue siendo cinco veces mayor que en Tacna.

Es importante recalcar los avances logrados en relación con la expansión en la cobertura del parto institucional que permite atender oportunamente los nacimientos y evitar las emergencias obstétricas. Se sabe que el número de madres que dan a luz en centros, clínicas o puestos de salud se ha incrementado de 60%, que se registraba hace diez años, a 85% en la actualidad. A pesar de lo avanzado, todavía existen grandes brechas entre lo urbano y lo rural. También hay inequidades regionales en cuanto al acceso a otros derechos; por ejemplo, el derecho a un nombre debe concretarse en la entrega del DNI o de la documentación del niño luego del parto. Sobre esto también hay grandes diferencias según grupos étnicos, entre lo urbano y rural.

Por otro lado, entre los niños y las niñas de once años hay 1,2 millones (es decir el 3%) que no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua. Por ejemplo, en Purús (Ucayali), la cobertura es de 0%, cifra que no se ve ni en las regiones más pobres de África; por ello es tan preocupante y urgente atender esta situación. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

y el gobierno en su conjunto no podrán combatir la desnutrición crónica sin asegurar agua potable y saneamiento. Recordemos que la desnutrición no se origina solamente por falta de alimentos; también está relacionada a enfermedades diarreicas recurrentes. Por ello es fundamental trabajar en la promoción del correcto lavado de manos y garantizar a la población el acceso a agua limpia y adecuado saneamiento.

Dotar a la población de estos servicios debe ser asumido como un derecho. El primer paso puede ser comenzar a trabajar en alguna parte específica, pero es muy importante pasar de la focalización a la universalización si se quiere realmente integrar el enfoque de derechos en la política pública.

Sin duda, los peruanos tienen retos pendientes. Por ello hay que garantizar un marco normativo que asegure el pleno ejercicio de los derechos de la infancia. Actualmente en el Congreso está en discusión el Nuevo Código de los Niños, Niñas y Adolescentes, y UNICEF ha expresado sus preocupaciones respecto al proyecto de ley que surgió de la Comisión de Justicia. En primer lugar, se sugiere incluir el lenguaje inclusivo en todo el documento para que se incluyan las necesidades específicas de las niñas; luego se enfatiza en la necesidad de que el nuevo Código incorpore explícitamente las figuras del castigo físico y la violencia sexual. Se recomienda no condicionar el derecho de los y las adolescentes mayores de catorce años a acceder de modo directo a información, orientación sobre su salud sexual y reproductiva, y finalmente pide que se respete la existencia de los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes sin condicionar sus derechos a la expresión, opinión e información a la supervisión y autorización de sus padres. Se espera que este proyecto del Poder Legislativo peruano sea reconsiderado y reforzado. UNICEF mantiene su interés y compromiso de brindar asesoría técnica.

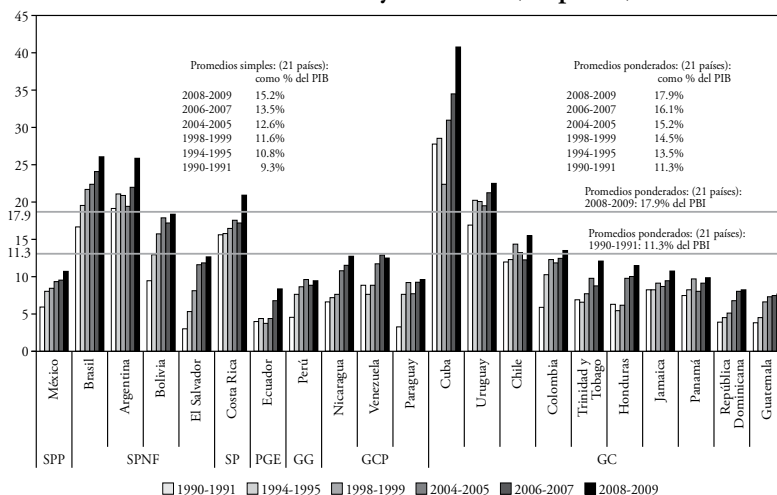
Entre los desafíos que tiene actualmente el Perú no se puede excluir el de asegurar un buen levantamiento de información estadística. Ello permitirá visibilizar la situación y analizar brechas para poder diseñar y enfocar correctamente programas y garantizar su culminación. Otro reto es reforzar y lograr mayor capacidad en la gestión pública, particularmente en los gobiernos regionales y locales.

Igualmente es importante incorporar la exigibilidad entre los servidores públicos. En el Perú no existe esta figura como en otros países. En Colombia, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación tiene autoridad para revisar los planes locales de desarrollo y sancionar a los alcaldes o gobernadores que no cumplieron con sus obligaciones establecidas el Código de la Infancia.

La exigibilidad podría expresarse, en el caso peruano, a través de la opinión pública. Para ello debe ampliarse el concepto de la política pública para incluir a la sociedad civil, la comunidad académica, los medios de comunicación y todos los otros actores que puedan contribuir y exigir que se cumplan con los compromisos establecidos.

En cuanto al gasto social, también hay puntos pendientes. Si bien el gobierno está invirtiendo cada vez más en esta área, es necesario asegurar que esa inversión social sea coherente y que se enfoque en los niños y niñas más excluidos. Según puede apreciarse en el gráfico 1, el Perú es uno de los países con menor gasto social per cápita en la región. Por el momento el país sigue por detrás de la curva en términos de inversión. En consecuencia, es importante incrementar la calidad y cantidad de la inversión, ya que solo así el panorama mejorará para el Perú.

Gráfico 1. Gasto público social como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe (21 países)

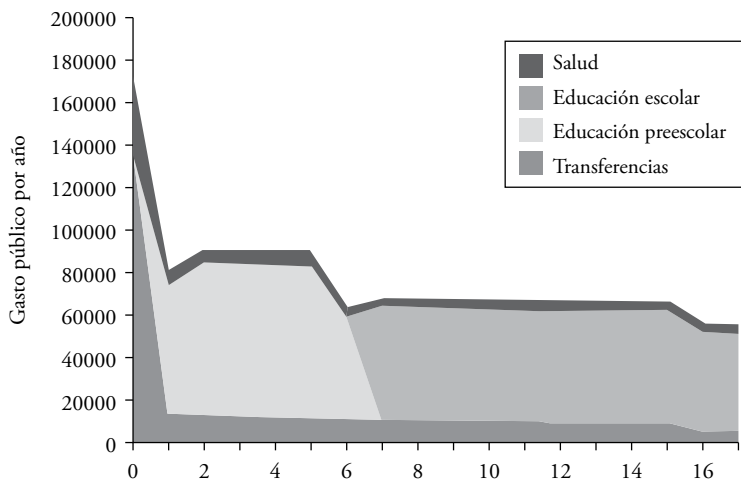


Fuente: Naciones Unidas-CEPAL (2012, p. 159).

La Convención sobre los Derechos del Niño en su cuarto artículo señala que los Estados partes se comprometen a asignar recursos a la infancia hasta el máximo de los recursos disponibles. Seguidamente, para determinar el máximo de los fondos públicos destinados a la infancia debe haber un debate político. Esto es necesario porque se sabe que el 90% de la capacidad humana se desarrolla en los primeros tres años de vida y porque la tasa de rendimiento de la inversión pública es mucho más alta en ese periodo. Desde una perspectiva económica, podría decirse que es más rentable invertir más en esos tres años primeros de un niño y niña, y menos en la adolescencia. Eso ocurre en Suecia (gráfico 2), donde la curva de inversión social es mucho más alta en los primeros años de vida, descendiendo luego considerablemente y cambiando en su conformación según sectores.

Por el contrario, en el Perú y en otros países de la región se está invirtiendo mucho menos en los primeros tres años y mucho más en la edad previa al ejercicio del derecho al sufragio.

Gráfico 2. Gasto público social en niños y niñas por sector en Suecia



Fuente: Adaptado de Bremberg (2006, p. 42).