

RESUMEN

La implementación de políticas públicas en la prevención y protección de la primera infancia continúa siendo un tremendo desafío para los diferentes países de América Latina. Si bien existen marcos normativos internacionales y nacionales, las políticas requieren una gestión multisectorial articulada con una visión holística que centre su atención en el desarrollo de competencias de los actores y gestores involucrados en el desarrollo infantil: la familia, la escuela y la comunidad. Este proceso implica también un cambio de paradigma, desterrando el enfoque por necesidades y asumiendo el enfoque de derechos desde la perspectiva de las infancias diversas. Los marcos normativos existentes aún son discursivos, muy poco operativos y están desarticulados en los diferentes niveles de gobierno. Este trabajo analiza los esfuerzos internacionales y nacionales que han permitido la implementación de políticas públicas; asimismo, revela los avances y dificultades para lograr resultados a corto, mediano y largo plazo a favor de la primera infancia peruana.

PALABRAS CLAVE

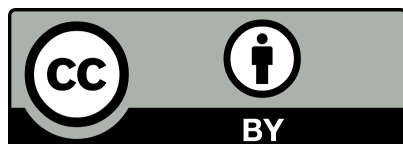
Políticas Públicas, Primera infancia, protección, desarrollo infantil, diversidad

ABSTRACT

The implementation of public policies for risk prevention and protection of early childhood continues to be a major challenge for Latin American countries. Although there are international and national regulatory frameworks, policies require articulated multisectorial management with a holistic approach, focusing on developing competencies in those involved in child development: family, school, and community. This process also involves a paradigm shift, banishing the needs-based approach and assuming the human rights-based approach from the perspective of diverse childhoods. The existing regulatory frameworks are still discursive, not operational enough, and disjointed at the different levels of government. This research analyzes the international and national efforts that allowed public policy implementation and reveals how much is being done and how little progress is being made to achieve short and medium-term results that will benefit early childhood.

KEYWORDS

Public Policies, early childhood, protection, child development, diversity.



El uso que se haga de este artículo deberá incluir: Autor / Título original de la publicación / ISSN

POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL PERÚ

PUBLIC POLICIES FOCUSED ON THE PREVENTION AND PROTECTION OF EARLY CHILDHOOD IN PERU

María Teresa Moreno Zavaleta

Pontificia Universidad Católica del Perú - Lima, Perú
<https://orcid.org/0000-0003-3994-487X>

Fecha de recepción: 31 de marzo de 2022

Fecha de aceptación: 1 de junio de 2022

El desarrollo humano y social sienta sus bases en los primeros años de vida; esto es debido a que esta etapa es crucial, no solo para la salud individual y el desarrollo físico, sino también para el desarrollo cognitivo y socioemocional de los seres humanos. Las experiencias durante los primeros años de vida, la calidad de las interacciones y las condiciones del entorno donde se desarrollan y transitan los niños y sus familias constituyen un elemento clave para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, la promoción de la productividad económica, y la eliminación de las disparidades e inequidades sociales.

La firma de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el año 1989, y su ratificación por los países miembros de las Naciones Unidas marcan un hito importante en la historia de la humanidad. Los países firmantes asumieron la responsabilidad de formular y diseñar planes de acción a favor de la infancia. En este contexto, América Latina no fue ajena a la agenda social a favor de la infancia. Cada país inició un proceso

* Docente. mmorenoz@pucp.edu.pe

de construcción e implementación de políticas y programas dirigidos a la infancia, cada uno con una diversidad de matices y enfoques, en contextos políticos diferentes, con participación de diversos actores, niveles de gobierno, instituciones y sectores del Estado, así como, prioridades emergentes según los gobiernos de turno. En el año 2022, cumpliremos 33 años de la Convención; es necesario, por tanto, mirar hacia atrás para conocer qué cambios se han logrado, así como qué nos falta hacer. Debemos reflexionar sobre la situación actual de las infancias diversas y cómo los instrumentos de política están siendo efectivos para contribuir a su pleno desarrollo.

El presente artículo presenta un análisis de los instrumentos de política que han contribuido a la implementación de las políticas públicas favor de la primera infancia en términos de prevención y protección, basadas en el desarrollo de competencias en los niños, la familia, la escuela y la comunidad. Con este objetivo, este artículo presenta una revisión del marco normativo internacional y nacional para analizar los avances, pausas y dificultades que permiten la sostenibilidad y consistencia a los cambios de gobierno. Asimismo, se presentan algunos datos estadísticos de la situación actual de la primera infancia que nos permite evidenciar cómo las políticas repercuten en la vida de las niñas y los niños.

Marco normativo internacional y nacional

Desde hace más de 70 años, la Asamblea de las Naciones Unidas firmó la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), marcando un hito trascendental en la historia de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de la existencia de este documento declarativo, no había un marco normativo que reconociera a los niños, niñas y adolescentes como portadores de derechos; es por ello que el año 1989 se firma la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Este documento enfatiza que los niños tienen los mismos derechos que los adultos. Un año después se firma la Declaración Mundial

de Educación para todos (EPT): “Satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje” en Jomtien, Tailandia (UNESCO, 1990). En dicha declaración, se reconoce que la educación puede contribuir a lograr un mundo más seguro, más sano, más próspero y ambientalmente más puro, y que, al mismo tiempo, favorece el progreso social, económico y cultural, la tolerancia y la cooperación. Este acuerdo mundial se vuelve a reafirmar en el año 2000, en Dakar. En este evento, 164 gobiernos se comprometen a hacer realidad la EPT y definen los seis objetivos que debían alcanzarse antes de 2015.

Otro acontecimiento de suma importancia que aporta a las políticas a favor de la primera infancia es el seminario organizado por el Banco Interamericano de desarrollo BID, en París, Francia (BID, 1999). Este seminario contó con la participación de trescientos funcionarios y expertos que analizaron, en el marco de la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, los beneficios del cuidado de la niñez temprana para el desarrollo económico y social, y la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe. En dicho seminario, Amartya Sen, premio nobel de Economía en 1998, dio un discurso que permitió reflexionar sobre el alcance y la relevancia de quebrar el ciclo de la pobreza mediante intervenciones desde la infancia temprana. Esto implica un enfoque más amplio del significado del desarrollo, pues plantea la necesidad de mirarlo con un enfoque que promueva capacidades desde la niñez para impactar en las capacidades de los adultos. “El éxito de una economía y una sociedad no puede separarse de las vidas que puedan llevar los miembros de la sociedad” (Sen, 1999, p. 1).

Otro compromiso mundial fue el llamamiento urgente y universal que hicieron 180 jefes de Estado para que se brindase un futuro mejor a todos los niños. Este compromiso se promulgó en el año 2002, en un documento titulado “Un mundo apropiado para los niños”. Este documento declara en el punto 7, ítem 4, que

Los niños deben empezar a vivir de la mejor manera posible. Su supervivencia, protección, crecimiento y desarrollo con buena salud y una nutrición adecuada son las bases fundamentales del desarrollo humano. Señala además la importancia de criar a los niños en un entorno seguro que les permita disfrutar de buena salud, estar mentalmente alerta, sentirse emocionalmente seguros y ser socialmente competentes y capaces de aprender (UNICEF, 2002, p. 18).

El Comité de los Derechos del Niño, en su rol de vigilancia y monitoreo a la implementación de la CDN, presentó un conjunto de observaciones (UNICEF, 2006). Una de ellas, corresponde a la Observación General N.º 7 del Comité de los Derechos del Niño, que precisa que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos. También recuerda a los Estados parte (y a otras instancias concernidas) que el derecho a la supervivencia y el desarrollo solo pueden realizarse de una forma holística mediante el refuerzo del resto de las demás disposiciones de la Convención, en particular, los derechos a la salud, a la nutrición adecuada, a la seguridad social, a un nivel adecuado de vida, a un entorno saludable y seguro, a educación y al juego (arts. 24, 27, 28, 29 y 31). Además, recuerda que se debe respetar las responsabilidades de los padres y se debe ofrecer asistencia y servicios de calidad (arts. 5 y 18). Asimismo, señala que, desde la más tierna infancia, las niñas y los niños deberían ser incluidos en actividades que promuevan tanto la buena nutrición como un estilo de vida saludable que prevenga las enfermedades.

A partir de estos documentos (UNESCO, 2015), los Estados firmantes se comprometieron a diseñar e implementar políticas para considerar a la niña y al niño como sujetos de derechos, para garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, y para promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Todo esto se declara en Incheón y está descrito en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 04 para el año 2030.

Frente a todos estos instrumentos de política, podemos decir que los países firmantes cuentan tanto con suficiente base normativa para diseñar políticas, como con evidencias científicas, económicas, sociales y éticas para trabajar por la infancia priorizando la primera infancia y su “curso de vida”. Sin embargo, la implementación de las políticas en el territorio se debilita por la falta de prioridades; por ejemplo, en vez de enfocarse en la raíz del problema para así prevenirlo, tratan de remediar las consecuencias. Los costos de los remedios son más altos que la inversión en la prevención.

Cabe destacar que, a fines del 2017, en Bogotá, se llevó a cabo un foro denominado “Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia”; en dicho evento, 11 países firmaron su compromiso para impulsar el desarrollo integral de la primera infancia en la región de América Latina. La agenda incluye acuerdos para dar sostenibilidad a las políticas para la primera infancia y para facilitar el progreso de los países en la garantía de los derechos de las niñas y niños entre los 0 y 6 años de edad. Esto incluye temas referidos a la institucionalidad y financiamiento, calidad de los servicios, medición del desarrollo infantil, colaboración y alianzas. A los tres años de dicha firma, se publicaron los avances, resultados y desafíos que permiten afirmar que, si bien ha habido avances en las políticas integrales dirigidas a la primera infancia, hay temas pendientes como la necesidad de mayor y mejor articulación intersectorial, y de un liderazgo que permita la gobernabilidad y sostenibilidad económica e institucional (Diálogo Interamericano, 2020).

Después de la ratificación de la CDN, la mayoría de los países de América Latina han adoptado $\frac{3}{4}$ desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño $\frac{3}{4}$, leyes generales de protección o códigos de niñez (Morlachetti, 2010). En general, estas nuevas legislaciones y códigos incluyen la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia (SNPI). Según el Instituto Interamericano del Niño (2002), un sistema de protección integral

es básicamente un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, que tiene como paradigma la CDN. Este sistema trata de estructurar y sistematizar las relaciones entre todos los actores con el fin de dar efectividad a los derechos reconocidos en la CDN. Sin embargo, al año 2020, se siguen evidenciando dificultades para su implementación debido a la falta de instrumentos de gestión que garanticen recursos humanos y presupuestales (Save the Children, 2020).

Según lo descrito en el párrafo anterior, un sistema de protección implica un conjunto de elementos que interactúan de manera coherente entre sí. Esto podría ser una fórmula mágica, deseable y aceptable, pero que, en la práctica, no ha sido fácil de implementar. En muchos países de Latinoamérica, el problema principal está relacionado con la gobernanza, y la falta de consensos para liderar los procesos y para tener un lenguaje común (Diálogo Interamericano, 2020). Específicamente en el caso del Perú, han surgido diversos esfuerzos por parte del Estado para hacer que el sistema de protección se implemente en los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, esta tarea sigue siendo difícil de asumir por lo complejo que suele ser trabajar en un país con una gran diversidad cultural. Esta se refleja en las prácticas de los diferentes actores involucrados en dicho proceso que no manejan los enfoques de derechos y muestran incoherencia entre el discurso y la acción.

Avances del Perú en Materia Legislativa

En los últimos siete años, el Perú ha avanzado en la legislación de la política de prevención y protección de cuidado, y de atención a la primera infancia. A continuación, se presentan algunas normas vigentes que contribuyen a dar operatividad e implementación a las políticas a favor de la primera infancia:

Decreto Supremo N.º 010-2016. Lineamientos Primero la Infancia, en el Marco de la Política de Desarrollo e Inclusión Social

Este decreto aprueba los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental. Estos lineamientos fueron construidos por una comisión intersectorial que, tras un periodo de 9 meses de trabajo durante el año 2013, esperó cerca de 3 años para que sea firmada un día antes de concluir el periodo presidencial del gobierno de Ollanta Humala. Esta norma establece que cada entidad pública involucrada en la implementación de los Lineamientos “Primero la Infancia”, en el ámbito de sus competencias, adoptará las medidas necesarias para su ejecución y velará por su cumplimiento. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en su calidad de ente rector, asumió el rol de la ejecución y cumplimiento, promoviendo el trabajo articulado intersectorial e intergubernamental a fin de garantizar el avance de su implementación. Si bien se observan esfuerzos por transferir desde el nivel central presupuestos a los gobiernos regionales, bajo la gestión territorial permitiendo que ellos ejecuten los presupuestos, las prioridades se centran en algunos resultados de los lineamientos. En el año 2019, se aprueba el Programa Presupuestal orientado por resultados para el desarrollo infantil temprano (RS N.º 023-2019-EF) lo que permite una estructura programática del gasto, basándose en evidencias científicas sobre intervenciones efectivas, priorizando las líneas de acción en función a un modelo explicativo de factores causales y un conjunto de herramientas que orientan la provisión de servicios, la evaluación y seguimiento permanente (UNICEF, 2021, p. 1).

Los lineamientos Primero la Infancia plantean siete resultados esperados que se describen a continuación:

- 1) Nacimiento saludable: niñas y niños nacen entre la 37 a las 41 semanas y con peso mayor a 2500 gr.
- 2) Apego seguro: niñas y niños a los 24 meses establecen un vínculo afectivo con su madre, padre, cuidador o cuidadora.
- 3) Estado nutricional adecuado: niñas y niños

en sus primeros 36 meses de vida crecen sin anemia ni desnutrición crónica.

- 4) Comunicación verbal efectiva: niñas y niños de 9 a 36 meses desarrollan su capacidad para comunicar y expresar lo que sienten y piensan a través de su lengua materna.
- 5) Camina solo: niñas y niños antes de los 18 meses de edad logran caminar libremente, por propia iniciativa y regulando su equilibrio.
- 6) Regulación de emociones y comportamientos: niños y niñas entre los 2 y 5 años adquieren la capacidad para reconocer, expresar y comunicar sus emociones, manejando $\frac{3}{4}$ poco a poco $\frac{3}{4}$ sus reacciones ante diversas situaciones.
- 7) Función simbólica: niñas y niños en sus primeros 5 años desarrollan la capacidad para representar sus vivencias y evocar en su mente un objeto o acontecimiento que no estén presentes.

Decreto Legislativo N.o 1297. Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales o en Riesgo de Perderlos

Esta ley tiene por objeto brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia. Fue aprobada en diciembre de 2016 y su reglamento se aprobó dos años después (DS N.o 01-2018 MIMP). El reglamento establece los mecanismos para aplicar los principios y derechos de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlo, regula las medidas de protección provisionales como soluciones a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes; entre ellas, el acogimiento familiar, el acogimiento residencial, el acogimiento de hecho y la adopción; desarrollando las funciones de los distintos operadores que intervienen en los procedimientos por riesgo y desprotección familiar. En el año 2022, este decreto fue

modificado en sus artículos 97, 99 y 100, mediante la Ley N.o 31420 aprobada por el congreso de la República y cuya finalidad es abreviar el proceso judicial de desprotección familiar.

Estas normativas son un gran avance en materia de protección de niños y niñas que están sin cuidados parentales y/o en riesgo de perderlos, sin embargo, no es muy conocida a nivel nacional y al no activarse los sistemas de protección local, aún sigue siendo un reto su aplicación.

Ley N.o 30403. Ley que Prohíbe el Uso del Castigo Físico y Humillante Contra los Niños, Niñas y Adolescentes

Esta ley fue promulgada en diciembre del 2015 y su reglamento se aprobó en junio de 2018, mediante el Decreto Supremo N.o 003-2018 MIMP. La norma precisa los alcances de la aplicación de la Ley N.o 30403 y regula las medidas para promover el derecho al buen trato y las pautas de crianza positivas hacia las niñas, niños y adolescentes en todos los ámbitos en los que se desarrollen, así como la actuación y la atención frente al castigo físico y humillante. Son sujetos de protección de esta ley, las niñas, niños y adolescentes sin excepción, en los diferentes ámbitos donde transcurre la niñez y adolescencia, comprendiendo el hogar, la escuela, la comunidad, lugares de trabajo, los centros de acogida residencial, los centros juveniles u otros lugares afines.

Asimismo, se establece que todas las autoridades administrativas, públicas o privadas, independientemente de su ámbito funcional, identidad étnica y cultural, o modalidad de acceso al cargo, tienen la responsabilidad de prevenir, comunicar, sancionar y erradicar el castigo físico y humillante contra las niñas, niños y adolescentes en el marco de sus competencias. Si analizamos esta ley se da la responsabilidad de prevención, sin embargo, en la práctica hay muy pocos programas preventivos enfocados en la familia desde el momento de la gestación o los primeros años de vida de las niñas y los niños que promuevan el apego seguro y los vínculos

afectivos estables con sus cuidadores. Esta ley tiene relación directa con el resultado 2 de los Lineamientos Primero la Infancia, cuando se refiere al desarrollo del apego seguro y a todos los factores causales que impiden el logro del vínculo afectivo en los primeros años de vida.

Decreto Supremo N.o 004-2018-MINEDU. Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes

Este decreto tiene como finalidad establecer las directrices de orientación para la gestión de la convivencia escolar, la prevención y la atención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas, a fin de aportar al desarrollo integral de las y los estudiantes en entornos escolares seguros y libres de violencia, y a la consolidación de una comunidad educativa que ejerza con plenitud sus derechos y responsabilidades. La implementación de este decreto implica un trabajo de asistencia técnica a los actores involucrados, que puedan asegurar la prevención de los casos y no solo atenderlos o denunciarlos, no obstante, la prevención no es una práctica en las escuelas. Durante los dos años de pandemia en que la escuela tuvo la oportunidad de acercarse más a las familias, la violencia familia se incrementó (Hernández et al., 2022), además se evidenciaron dificultades para trabajar con las familias, el retorno a las aulas visibilizará las angustias o dificultades vividas por las niñas y los niños en sus hogares y posiblemente se incrementarán casos de violencia escolar, por lo que se tiene que estar muy atentos en el desarrollo emocional de los estudiantes. El año 2021, mediante RM N.o 271-2021-MINEDU se aprueba la actualización del plan de trabajo para la implementación de los lineamientos para el periodo 2021-2022. Entre sus indicadores, se propone la publicación de la guía “Desarrollo Socioemocional en la Primera Infancia” en las plataformas digitales Minedu.

Ley N.o 30838 que Modifica el Código Penal y Aprueba Cadena Perpetua para Violadores de Niños Menores de 14 Años

En el marco de protección a los niños, niñas y adolescentes, en junio del 2018, el Congreso de la República aprobó la Ley N.o 30839, siendo esta una medida punitiva que para el imaginario social dado que resulta efectiva y coercitiva para disminuir la violación sexual, pero no resuelve el problema, por lo que es sigue siendo necesario el trabajo de prevención. Esta ley no distingue tratamiento específico para casos en que los miembros de la familia sean los implicados en el caso de violación, es muy común que al interior de las familias se justifican los abusos y se fomenta el silencio, o se desprecie a quien señale al violador, menospreciando las declaraciones de los más pequeños que dicen lo que ven y casi nunca inventan, aunque el temor los haga callarse (Save the Children, 2020).

Decreto Supremo N.o 003-2019-MIDIS. Norma que Aprueba la Estrategia de Gestión Territorial Primero la Infancia para la Articulación de las Entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local en la Promoción del Desarrollo Infantil Temprano

Esta norma permite la articulación de los servicios en los diferentes niveles de gobierno, busca el acceso universal a paquetes integrados de servicios y garantiza que todos los niños y niñas accedan a los servicios a través del seguimiento nominal, es decir individualizado, a través de la gestión territorial que permita identificar las barreras de acceso y los mecanismos para superarlos.

Decreto Supremo N.o 009-2019-MC. Lineamientos para Incorporar el Enfoque Intercultural en la Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Sexual Contra Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres Indígenas u Originarias

Este decreto introduce el concepto de que debemos actuar tomando en cuenta el contexto intercultural y enfatiza en uno de sus lineamientos la promoción de manera primordial el interés superior de la niña y el niño, y el derecho a la identidad étnico-cultural en todos los procesos,

procedimientos y demás actuaciones del Estado que afecte el ejercicio de sus derechos. Dicho interés debe ser entendido conforme a la edad y cultura del pueblo indígena u originario al que pertenece, siempre consultándoles su opinión. Esto implica conocer la cultura del pueblo indígena u originario, trabajar con ellos las prácticas culturales que afectan los derechos de la infancia, para que con ellos se pueda valorar aquello que afirma la protección de los derechos y erradicar aquello que impide que lo ejerzan. Es importante no estigmatizar a las familias que provienen de pueblos indígenas u originarios, generalmente valoran a sus hijos y realizan prácticas de protección; por ejemplo, en el estudio de Prácticas de Crianza a niños y niñas menores de tres años en los pueblos Tikuna, Yagua y Kokama se evidencia que existe un sistema de cuidado basado en la protección desde la gestación y durante los primeros años de vida. El contacto permanente con la naturaleza y con los recursos existentes hace que predomine diversas formas de convivir con lo existente y de cuidarse para sobrevivir.

Decreto Supremo N.º 007-2021-MINEDU que Modifica el Reglamento de la Ley General de Educación en Materia de Educación Inclusiva

La modificatoria de la Ley General de Educación en materia de educación inclusiva es un hito relevante para que nuestro país pueda impulsarla y promoverla en todas las etapas, formas, modalidades, niveles y ciclos en concordancia con lo previsto en la Ley N.º 30797, enfatiza el reconocimiento y la valoración de la diversidad que implica atender a todos los niños y niñas, permitiendo que todos aprendan juntos y de diferentes formas, alude a la necesidad de aplicar el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA) y se crean los servicios de apoyo educativo interno y externo para brindar asistencia técnica y articular apoyos necesarios que permitan una atención pertinente y oportuna eliminando las barreras que experimentan los estudiantes en torno al acceso, permanencia, participación y logros de aprendizaje a lo largo de la vida.

La implementación de este decreto implica el diseño un plan marco que oriente las acciones a realizar a nivel territorial y que permita que la escuela esté abierta a los cambios y promueva la educación inclusiva con un enfoque social, un gran reto para todos los actores educativos. Este plan marco, se encuentra en su etapa final de revisión y se espera sea aprobado en el presente año.

Es necesario que los actores educativos conozcan este aporte para la inclusión, que no se trata solo de que las niñas y los niños estén matriculados en el aula, sino que todos reciban una educación de calidad, con las mismas oportunidades y con los apoyos educativos pertinentes que disminuyan las barreras de acceso, participación y aprendizaje.

Decreto Supremo N.º 007-2021-MIMP. Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030

En este decreto supremo se señala que la prevención, detección e intervención temprana de la discapacidad, con perspectiva interdisciplinaria, siendo los beneficiarios directos los niños y niñas de 0 a 5 años, asegurando el acceso y cobertura de servicios integrales. Entre los servicios figura el Programa de Intervención Temprana (PRITE) para niñas y niños con discapacidad o en riesgo de adquirirla, que forma parte de los servicios que ofrece la Dirección de Educación Básica Especial del Ministerio de Educación.

Decreto Supremo N.º 008-2021-MIMP. Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030

Esta política establece dentro de sus lineamientos el fortalecimiento de las intervenciones orientadas a la prevención y detección temprana de la discapacidad, así como el desarrollo de servicios educativos pertinentes, diversos e inclusivos que garanticen el acceso, permanencia, logros de aprendizaje y egreso de las personas con discapacidad.

La revisión del marco normativo nos permite evidenciar que el país ha avanzado en generar instrumentos de política a favor de la primera infancia, otro logro es que se observa que los diferentes sectores han participado en la elaboración de la política y hay suficiente sustento para que las políticas se puedan implementar a mediano y corto plazo. Sin embargo, también es preciso mencionar que se requiere de mecanismos de difusión para que todos los actores involucrados conozcan estos avances y puedan velar por su cumplimiento.

Análisis de la Situación Actual de la Primera Infancia en el Perú

Si bien existe un marco normativo que permite que los operadores de servicio puedan implementar las políticas dirigidas a la primera infancia, es necesario analizar la situación actual de los niños y niñas que permitan identificar si es posible que las políticas impactan o no en el desarrollo infantil temprano.

La población infantil de 0 a 5 años representa la tercera parte del total de la población de Niños, Niñas y Adolescentes de nuestro país, que según las cifras del último censo nacional (INEI, 2017) es de 10 435 373, lo que representa el 33 % del total de la población de nuestro país.

Revisando algunos indicadores estadísticos se puede decir, que durante los últimos años ha mejorado la situación de la primera infancia en el Perú en lo que respecta a la etapa de gestación, parto y nacimiento. En el año 2021, según las estadísticas del tablero de control del certificado de nacido vivo se registraron 461,754 nacimientos, de los cuales el 96% fueron atendidos en un establecimiento de salud, de los cuales el 39% fueron partos por cesárea. Asimismo, 21,909 madres fueron adolescentes representando el 4,7%. Estas cifras coinciden con las reportadas por la Encuesta Demográfica de Salud (INEI, 2020), en las que se observa un incremento del control prenatal, es decir el 98,1 % de embarazadas acude al servicio de salud durante su gestación, el parto

institucional es del 94,3 % y el parto por cesárea al 41 %. En lo que respecta a los nacimientos, el 6,6 % nacieron con menos de 2,5 kg. Según indicadores de etnicidad, el bajo peso al nacer es más frecuente en los nacidos de madres que se autoidentificaron con el grupo negro, moreno, zambo, mulato, afroperuano o afrodescendiente (7,7 %).

La lactancia materna exclusiva descendió en las zonas urbanas en 64,4 %. El 40 % de los niños menores de 5 años tiene anemia; de entre ellos, el mayor porcentaje corresponde a los que residen en áreas rurales. La desnutrición crónica está presente en el 12,1 % de los niños y niñas menores de 5 años. Estos datos nos permiten conocer que la población infantil no cuenta con factores protectores que le permitan sobrevivir y desarrollarse en óptimas condiciones de salud.

Respecto al resultado de apego seguro, el módulo ENDES de Desarrollo infantil temprano (INEI, 2020) encuentra que menos de la mitad de las niñas y niños entre 9 y 12 meses de edad tiene una adecuada interacción con su madre. Por área de residencia, la adecuada interacción entre las madres y sus hijos e hijas en el área rural fue de 48,4 %, mientras que en el área urbana fue de 39,0 %. Sin embargo, la comunicación verbal efectiva fue mayor en el área urbana (78,0 %) y en las niñas (77,8 %).

En lo que respecta a los indicadores de educación, 5,2 % de niños y niñas de 0 a 2 años fueron atendidos en programas y servicios educativos. La matrícula de niños y niñas de 3 a 5 años tuvo un crecimiento continuo entre los años del 2009 al 2019; sin embargo, disminuyó de 93,1 % en el 2019 al 83,3 % en el 2020. Igualmente, descendió la tasa de asistencia de 93,6 % en el 2019 al 82,5 % en el 2020 (ESCALE, 2020). Por otro lado, se observan bajos niveles en los logros de aprendizaje, en los resultados de lectura y matemática. Los resultados más bajos en la población con discapacidad son los niños con discapacidad auditiva (ECE, 2019). Por otro lado, en el estudio de la Medición de la calidad de los entornos de aprendizaje y desarrollo

temprano- MELQO se encontró que el 51 % de las maestras de aula de niños de 5 años muestran algún tipo de interacción verbal negativa con sus estudiantes, desde comentarios hostiles y amenazas hasta insultos o burlas. (MINEDU, 2017). Los casos de violencia escolar en educación inicial, reportados en la plataforma SISEVE, representan el 8% del total de casos.

En materia de protección, se cuenta con información de denuncias de violencia familiar entre las cuales destaca el abuso sexual. Existe una tendencia creciente del registro de denuncias en lo que va del año 2012 al 2019 (INEI, 2020). Entre las denuncias por violencia familiar registradas en cada departamento, se aprecia que la violencia física fue mayor en la región Huancavelica (69,0 %), seguido de Amazonas (67,9 %), Puno (67,2 %) y Madre de Dios (66,1 %). Moquegua, Piura y Ucayali muestran mayor proporción de mujeres que experimentaron violencia psicológica.

A inicios del 2022, el INEI publicó un estudio sobre el feminicidio y la violencia contra la mujer entre 2015 y 2021. El estudio fue elaborado a partir del registro administrativo de tres instancias públicas, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. El resultado muestra que Lima Metropolitana presenta un mayor número de víctimas por feminicidio (188), seguido de los departamentos de Cusco (47), Arequipa (44), Junín (43), Huánuco (42), La Libertad (40), Lima Región (37) y Puno (36). Es preciso mencionar que el 12,4 % de víctimas fueron menores de 18 años. La violencia contra la mujer no solo afecta a la víctima, sino que trae consecuencias duraderas en el desarrollo integral de los hijos de las víctimas y victimarios.

Según el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Organización de Estados Americanos (OEA), al primer trimestre del año 2017, el Perú se halla en el segundo lugar con más violadores sexuales en América Latina. Promsex, por su parte ha identificado que desde que se inicia ese patrón de abuso hasta que la víctima identifica

una connotación sexual pueden pasar entre 1 y 2 años. “El círculo recién se rompe a los 18 años y, en la mayoría de los casos, las víctimas recién denuncian el ultraje en una segunda o tercera violación” (Chávez como se cita en Perú 21, 2016).

El bajo porcentaje de centros diferenciados para la atención de la salud sexual y reproductiva de adolescentes no permite que los adolescentes reciban información y atención oportuna dirigida a la prevención del embarazo adolescente. El 28,5 % (2 275) de establecimientos de salud a nivel nacional cuentan con un centro diferenciado para la atención de la salud sexual y reproductiva de adolescentes.

El sistema de registro de nacido vivo en línea es un claro ejemplo de lo que se puede realizar con un trabajo articulado entre dos instituciones del Estado: el Ministerio de Salud (MINSA) y el registro de Nacional de Identidad (RENIEC). Este registro cumplirá diez años desde su implementación en el 2012 y ha permitido contar con información mensual de los nacimientos a nivel regional y por establecimientos de salud; además, proporciona información sobre las características de la madre y del niño, y sobre las condiciones del parto.

Análisis y Recomendaciones sobre la Situación de la Primera Infancia y la Normatividad Vigente

La situación de la infancia refleja que las políticas de prevención y protección no están teniendo los resultados esperados y que no están tomando en cuenta la diversidad de los grupos de la población infantil. Si bien hay cambios, estos son aislados y no son el resultado de un trabajo articulado. Aunque el Perú, en los últimos diez años, ha dado pasos firmes en materia de política de primera infancia, se comprueba que existe una clara intención de generar condiciones para que la infancia ejerza plenamente sus derechos; sin embargo, hay mucho por hacer para cerrar brechas y asegurar procesos de implementación de dichas políticas. Esta implementación debería

ser gestionada con mecanismos de vigilancia y monitoreo permanente. De esa manera, se aseguraría el cumplimiento de las políticas de primera infancia en todos los niveles de gobierno y de manera articulada con los sectores involucrados.

Un gran reto es cómo promover el cumplimiento de estas normas con la participación conjunta de la familia, la escuela y la comunidad; cómo cada uno de estos escenarios por donde transitan los niños desde la gestación son coherentes con sus prácticas de cuidado y protección. Esto implica abordar el tema fortaleciendo a la multiplicidad de cuidadores y actores involucrados que requieren apropiarse de la política para lograr su implementación.

La familia es un ámbito social que requiere ser empoderada; para ello, los operadores de servicio requieren asumir un enfoque centrado en la familia, de modo que cada uno de sus miembros sea capaz de participar en las mejoras del cuidado de sus familiares. Es importante, por ello, dejar de pensar que los operadores tienen todas las respuestas y que son ellos los encargados de conducir a las familias. Este es un cambio de paradigma, pues consiste en pasar de políticas dirigidas a la familia a un trabajo de corresponsabilidad. Se trata de generar competencias parentales que le permita a cada uno de sus miembros tomar decisiones informadas, seguras y oportunas. Esto implica, a su vez, generar condiciones para disminuir los niveles de estrés por falta de trabajo o por remuneraciones no acorde a sus necesidades.

En los últimos años, la pandemia por el COVID-19 ha develado la fragilidad de los cuidados parentales en la familia. Las mujeres de todas las edades y niveles socioeconómicos han sido las más afectadas (Hawie, 2021); además es el hogar el lugar donde niñas y niños son víctimas de todo tipo de violencia, y los mecanismos para resolver estos problemas no siempre son los más adecuados. Por esta razón, las niñas, los niños u otros familiares prefieren callar los hechos de violencia, dado que denunciar un hecho al

interior de la familia trae graves consecuencias para todo el grupo; por ejemplo, rupturas o separaciones en los que siempre los más perjudicados son los niños y las niñas. Por ello, se requieren programas que busquen brindar soportes emocionales a la familia para que le permita vivir en armonía, estar informada de las consecuencias de la violencia contra los niños, y comprender lo bien que le hace a un niño o niña sentirse seguro y autónomo cuando se generan vínculos afectivos seguros.

Como se mencionó anteriormente, durante la pandemia la escuela tuvo la oportunidad de ingresar a las familias y conocer de cerca los problemas que enfrenta la infancia. Sin embargo, pese a esta oportunidad, no ha sido fácil delegar en la familia la responsabilidad del desarrollo de aprendizajes de sus hijos. Hay múltiples razones que impiden a la familia acompañar estos procesos. El estudio realizado por Gavilánez et al. (2021) nos devela que los padres no estaban preparados para asumir el reto de educar a sus hijos. Por tanto, se hace imprescindible que los operadores de servicio cuenten con estrategias para empoderar a las familias para que unan esfuerzos. Esto implica que los profesionales de educación se encuentren capacitados para trabajar con la familia, para dar soporte emocional y brindar información oportuna y pertinente. Los padres no deberían desentenderse de sus hijos, ni pensar que la escuela debe hacerse responsable de toda la educación de sus hijos, sino que ambos, familia y escuela, requieren asumir su corresponsabilidad respondiendo al interés superior del niño.

La comunidad está conformada por todas las familias, por lo que es necesario conocer las diferentes formas de organización local para asumir la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de las normas, así como la operatividad de los sistemas de protección local. Sin embargo, también en este nivel se requiere generar competencias en los actores para que no solo se centren en denunciar los problemas, sino también en la prevención de los problemas que impidan que los niños ejerzan sus derechos.

Los servicios públicos de salud, educación y protección social requieren llegar de la misma manera a todos los niños y sus familias, es decir, con los mismos mensajes reforzando el trabajo articulado en el territorio, disminuyendo las barreras de acceso geográfico o económico. Si bien existen programas sociales para las poblaciones vulnerables o con menores recursos, se debe garantizar que los gestores de dichos programas garanticen que estos servicios sean de buena calidad, y que cuenten con presupuestos adecuados para asegurar la participación de profesionales altamente calificados y bien pagados. De este modo disminuiría la alta rotación de profesionales que impiden un trabajo sostenible.

En el sector educación, los docentes requieren estar permanente actualizados con las normativas vigentes, y contar con recursos y materiales para mejorar las condiciones de aprendizaje que les permitan la atención a la diversidad como una práctica educativa permanente y no como una carga laboral. Por otro lado, en el sector salud, la ausencia de profesionales competentes en las zonas dispersas y alejadas implica la necesidad de orientar políticas que aseguren que los profesionales de la salud puedan trabajar con los recursos necesarios enfatizando el nivel de prevención.

Es necesario mencionar que existen experiencias que han demostrado que la vigilancia comunitaria y trabajo articulado mejora las condiciones de vida de niños y niñas. Un ejemplo de ello es el distrito de Iguaín, uno de los distritos con más pobreza del país, ubicado en la provincia de Huanta, en Ayacucho. Este distrito ayacuchano se ha convertido en un ejemplo para el país en la lucha contra la anemia, porque ha permitido disminuir los índices de anemia de 65 % a 12 % en niños menores de tres años. Se trata de un trabajo admirable en el que participan autoridades, líderes y especialmente padres de familia.

Conclusiones y Recomendaciones Finales

A manera de conclusiones, se puede decir que hay numerosos esfuerzos por contribuir a generar condiciones para la implementación de políticas. Desde el punto de vista de la normativa legal, pese a la existencia de normas, hemos visto que estas siguen siendo declarativas debido a su inoperatividad o a sus procesos de promulgación. Estos, en la mayoría de los casos, son muy lentos y carecen de una gestión articulada intersectorial e intergubernamental lo que dificulta implementar una política que asegure presupuestos, y asegure un sistema de vigilancia y monitoreo permanente. Hay muy poca difusión de las normas y el desconocimiento de estas impide que puedan aplicarse en el territorio. Sin embargo, la gestión local ha demostrado ser efectiva si se realiza con la participación de todos los involucrados. En este caso, participar implica estar informado para estar en igualdad de condiciones para tomar decisiones informadas.

Otro aspecto importante que no debemos perder de vista es el enfoque de curso de vida, que consiste en atender a la infancia en todas sus etapas, secuencialmente, teniendo en cuenta las características de cada etapa. Este enfoque es trascendente cuando se empieza desde la primera infancia. Urge que las políticas se implementen de manera integral y con enfoque de derechos. Los niños no pueden esperar. Si realmente queremos un cambio, debemos empezar por el inicio de la vida, y acompañar de manera efectiva la vida de los niños y niñas en cada una de sus etapas. Por ejemplo, es necesario que se garantice la trayectoria educativa de los niños que egresan del nivel inicial para que puedan transitar por los otros niveles de la educación de manera exitosa.

Debemos considerar los roles de los distintos actores involucrados en el enfoque de curso de vida. La familia, la escuela y la comunidad no pueden ser vistos como escenarios aislados, por lo que es necesario el fortalecimiento de los roles de corresponsabilidad de cada uno

de ellos, de manera conjunta, promoviendo el trabajo articulado entre estos escenarios. Las medidas que se tomen para trabajar con la familia deben desterrar el enfoque paternalista y, por el contrario, deben empoderar a los diversos actores para que asuman su rol en el territorio. Se requiere fortalecer competencias en los diferentes actores, movilizandocapacidades en las personas desde la infancia para que puedan ejercer su ciudadanía en toda su plenitud. Hay muchos cambios de paradigmas sobre las formas de actuar y ese es un gran reto para la sociedad de hoy. Los operadores de servicios de salud, educación, protección y justicia deben ser capacitados sobre el enfoque de derechos, no desde una mirada punitiva, sino empoderadora, de modo que puedan garantizar y defender los

derechos de niños y niñas de vivir plenamente gozando de todos sus derechos. Se requiere de profesionales que sean gestores locales, que promuevan la toma de decisiones oportunas y cuyo trabajo sea sostenible más allá de los periodos de gobierno. Priorizar prevención de la violencia es asegurar mejores condiciones de vida de los niños y sus familias, y es garantía de que se prioriza el interés superior del niño.

La fragilidad de los contextos tan cambiantes en los últimos años nos debe llevar a reflexionar qué estamos haciendo o qué estamos dejando de hacer por las nuevas generaciones. Urgen sistemas de seguimiento y evaluación para aplaudir los avances, aprender de los errores, y tomar medidas a corto, mediano y largo plazo.

REFERENCIAS

- BID. (14 de marzo de 1999). *Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia* [Discurso principal]. Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, París, Francia.
- Claux, N. (2020). *Los factores de riesgo de la violencia sexual contra niñas y adolescentes en la región Huánuco, Perú*. Lima [Archivo PDF]. https://www.savethechildren.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/reporte_factoresriesgoabusosexual.pdf
- Decreto Legislativo 1297. (30 de diciembre de 2016). Normas Legales, N.o 610477. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo 003-2018. (9 de junio de 2018). Resolución Ministerial N.o 246-2018. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo 003-2019. (18 de julio de 2019). Normas Legales, N.o 14. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo 004-2018. (13 de mayo de 2018). Normas Legales, N.o 26. Ministerio de Educación. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo 007-2021. (11 de mayo de 2021). Normas Legales, N.o 9. Ministerio de Educación. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo 008-2021. (25 de junio de 2021). Normas Legales N.o 28. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo 009-2019. (9 de agosto de 2019). Normas Legales, N.o 6. Ministerio de Cultura. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo 010-2016. (26 de febrero de 2016). *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Supremo 010-2018. (10 de febrero de 2018). Normas Legales, N.o 1297. *Diario Oficial El Peruano*.
- Diálogo Interamericano. (2020). *Políticas de Primera Infancia en América Latina: Informe de Progreso en la Implementación de la Agenda Regional*. [Archivo PDF]. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/11/Políticas-de-primera-infancia-en-América-Latina-Informe-regional-de-progreso-2.pdf>
- ESCALE. (16 de junio del 2020). *Archivo de datos*. http://escale.minedu.gob.pe/uee/-/document_library_display/GMv7/view/6226840
- Gavilánez Villamarín, S. M., Cleonares Borbor, A. M., Nevarez Moncayo, J. C., & Sánchez Pérez, L. del R. (2021). Diagnóstico de la participación de los padres en educación de los hijos durante la pandemia. *Revista Conrado*, 17(81), 92-101. <https://conrado.ucf.edu.cu/index.php/conrado/article/view/1874/1835>
- Hernández, W., Cozzubo, A., Aguilar, J.C., Ledgard, D., y Agüero, J. (2022). El impacto de la pandemia por la COVID-19 sobre la violencia familiar: diferenciando víctimas, tipos de violencia y niveles de riesgo en el Perú. *UNDP LAC Working Paper No. 30*. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/el-impacto-de-la-pandemia-por-la-covid-19-sobre-la-violencia-familiar-diferenciando-victimas-tipos-de-violencia-y-niveles-de-riesgo-en-el-peru/>
- INEI. (2015). *Encuesta Nacional de Relaciones sociales - ENARES 2013 y 2015*, https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1390/libro.pdf
- INEI. (2017). *Encuesta Demográfica de Salud Familiar - ENDES*, https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1525/index.html
- INEI. (2017). *Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017*. <http://censo2017.inei.gov.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>
- INEI. (2020). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar -ENDES 2020*, https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1795/

- Instituto Interamericano del Niño. (2002). *La Planificación de Políticas de Infancia en América Latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos*. [Archivo PDF]. http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%202UT3.pdf
- MINEDU. (2017). *Resultados de la Medición de la calidad de los entornos de aprendizaje y desarrollo infantil temprano*. [Archivo PDF]. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/6763>
- MINEDU. (2019). *Evaluaciones nacionales de logros de aprendizaje*. [Archivo PDF]. <http://umc.minedu.gob.pe/resultadosnacionales2019/>
- Morlachetti, A. (2010). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/1/S2012958_es.pdf
- Observación General N° 07: Comité de los Derechos del Niño, Realización de los Derechos Del Niño En La Primera Infancia. 14 de noviembre de 2005. U.N. Doc. CRC/C/GC/7.
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. [Archivo PDF]. https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- Perú 21. (30 de abril del 2016). Solo 800 de 4,000 denuncias por abuso infantil reciben castigo. *Perú 21*. <https://peru21.pe>. Retrieved from Perú 21: <https://peru21.pe/lima/800-4-000-denuncias-abuso-infantil-reciben-castigo-216783>
- Resolución Suprema N.º 023-2019-EF. (30 de diciembre de 2019). *Programa Presupuestal Orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano*. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Save the Children. (2020). *Informe sobre el sistema nacional de protección integral de las niñas, niños y adolescentes. Perú*. [Archivo PDF]. <https://www.savethechildren.org.pe/publicaciones/informe-sobre-el-sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes/>
- Sen, A. K. (1999). *Invertir en la infancia: Su papel en el desarrollo*. [Archivo PDF]. http://derechosdesdeelprincipio.weebly.com/uploads/9/7/3/7/9737526/invertir_infancia_amartya_sen.pdf
- UNESCO. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. [Archivo PDF]. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127583_spa
- UNESCO. (2015). *Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. [Archivo PDF]. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa
- UNICEF. (2002). *Un mundo apropiado para los niños*. [Archivo PDF]. <https://www.unicef.org/venezuela/sites/unicef.org.venezuela/files/2019-02/Un%20mundo%20apropiado%20para%20nosotros%2C%205%20a%20despu%C3%A9s.pdf>
- UNICEF. (2006). *Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño*. [Archivo PDF]. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/crcgencommes.pdf>
- UNICEF. (2021). *Presupuesto por resultados para el Desarrollo Infantil Temprano: El Caso Perú*. [Archivo PDF]. <https://www.unicef.org/lac/media/20636/file/Presupuesto-por-resultados-para-el-desarrollo-infantil-temprano-El-caso-de-Peru.pdf>