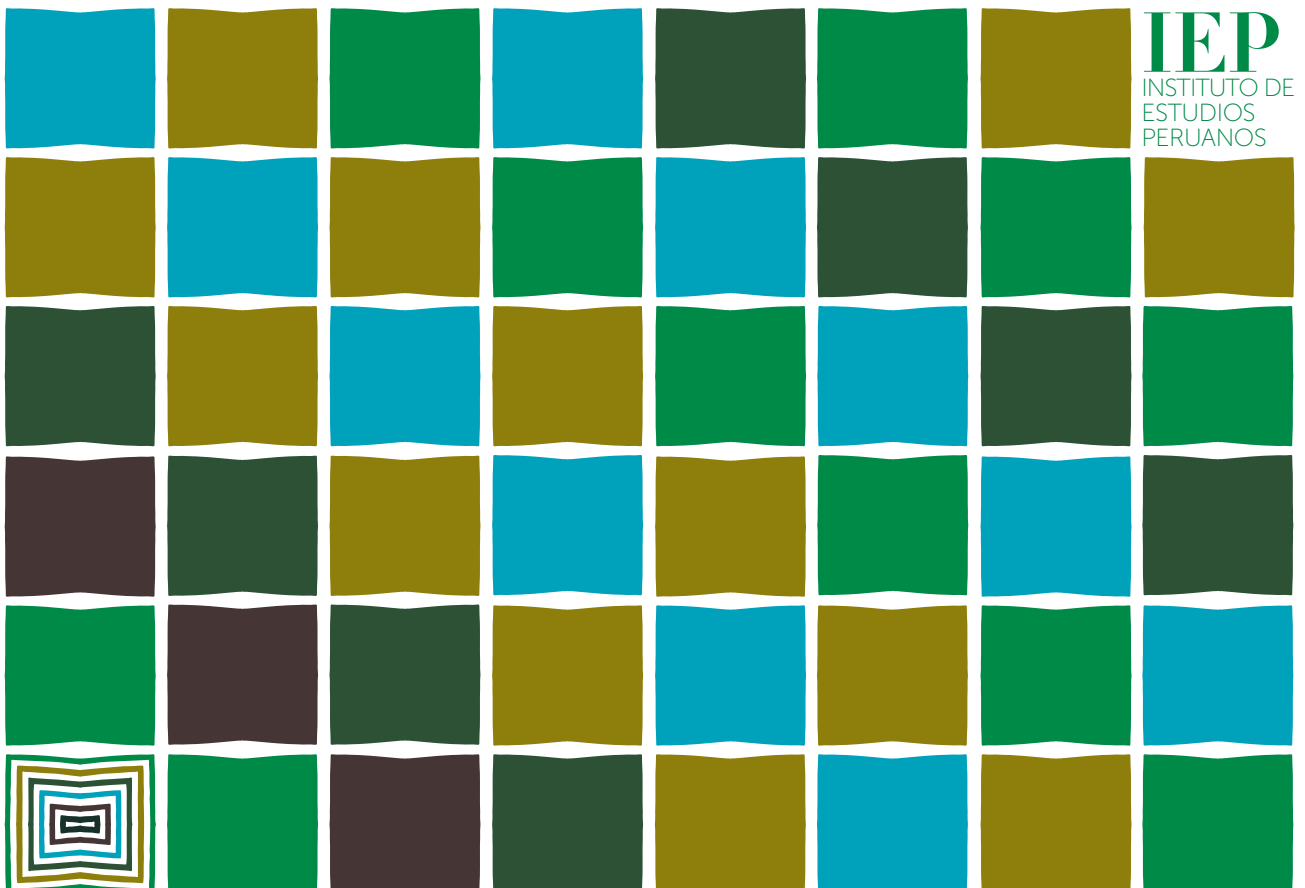


Patricia Ames
Mercedes Crisóstomo

FORMAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS Y NIÑAS EN ZONAS RURALES:

REVISIÓN COMPARADA Y ESTUDIO DE CASO
EN HUANCAMELICA, PERÚ



Patricia Ames y Mercedes Crisóstomo

FORMAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS Y NIÑAS EN ZONAS RURALES:

REVISIÓN COMPARADA Y ESTUDIO DE CASO
EN HUANCVELICA, PERÚ

Documento de Trabajo N.º 255

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<<http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/9>>

ISBN digital: 978-9972-51-741-9

Documento de Trabajo-255 (ISSN 2222-4971)
Serie Estudios sobre Desarrollo, 31

Corrección: Daniel Soria
Diagramación: Diego Ferrer
Supervisión editorial: Odín del Pozo

Formas de prevención y atención de la violencia contra los niños y niñas en zonas rurales: revisión comparada y estudio de caso en Huancavelica, Perú / Patricia Ames y Mercedes Crisóstomo, autoras. Lima, IEP, 2019 (Documento de Trabajo, 255. Estudios sobre el desarrollo, 31)

1. VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS Y NIÑAS; 2. ZONAS RURALES; 3. POLÍTICAS DE PREVENCIÓN; 4. HUANCAVELICA;
5. PERÚ

WD/ 06.02.01/D/31



Introducción.....	5
1. Prevención de la violencia contra los niños: una revisión de la literatura comparada	7
2. La prevención y atención de la violencia contra los niños en el Perú: síntesis de la normatividad y sus cambios recientes	15
3. Análisis de caso: la prevención y atención de la violencia contra los niños en Huancavelica.....	21
4. El Estado peruano y la prevención y atención de la violencia contra los niños en zonas rurales	29
Conclusiones	33
Bibliografía	35



Introducción

La violencia contra los niños está ampliamente extendida en el mundo de acuerdo con el informe mundial de las Naciones Unidas (Pinheiro 2006). América Latina no es ajena a esta realidad, y en los últimos años hemos visto la emergencia de estudios, políticas y programas que buscan medir, atender y prevenir esta problemática.

En el Perú, la investigación cuantitativa muestra la alta prevalencia de la violencia contra los niños. Por ejemplo, la Encuesta demográfica y de salud 2012, que recogió información desde la perspectiva de las cuidadoras respecto de la prevalencia de la violencia contra los niños, muestra una alta presencia de castigo físico contra los niños a escala nacional (32,7%), la cual es más alta en las zonas rurales (42,7%) que en las urbanas (28,7%). Igualmente, la difusión en el año 2016 de los resultados de las Encuestas nacionales de relaciones sociales 2013 y 2015, que recogió información desde la perspectiva de los propios niños, niñas y adolescentes, muestra resultados desoladores. El 73,8% de niñas y niños de 9 a 11 años de edad alguna vez en su vida fueron víctimas de violencia psicológica o física por parte de las personas con las que viven (INEI 2016). Por un lado, estos resultados mostraron que la violencia contra los niños alcanzaba magnitudes insospechadas en el país y, por otro, ayudaron a promover la búsqueda de alternativas para enfrentarla. El Estado peruano, así como diversas organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, han impulsado políticas, programas e iniciativas diversas para atender la violencia contra los niños. Sin embargo, son menos conocidas las medidas orientadas a la prevención de la violencia en general y de forma particular en las zonas rurales del país, que, como las cifras antes presentadas sugieren, sería el espacio donde hay mayor violencia hacia los niños y niñas.

En tal sentido, en este documento nos preguntamos: ¿cuáles son las iniciativas y estrategias de prevención de la violencia contra los niños en la región?, ¿cómo se implementan?, ¿qué rol juega el Estado peruano en la prevención de la violencia

contra los niños en las zonas rurales? y ¿cómo se plasma este rol en la cotidianidad de una zona rural en concreto? Para responder a estas preguntas, nos basamos en fuentes combinadas: por un lado, la revisión de la literatura internacional y la legislación nacional; por otro, los resultados del estudio que hicimos sobre la intervención que una organización no gubernamental realizó en Seclla (Huancavelica) para prevenir y atender la violencia contra los niños. Este estudio fue mixto y se realizó durante tres años (2013-2015). En aquella ocasión entrevistamos a un conjunto plural de personas tales como madres, padres o cuidadores de niños pequeños en general, autoridades locales, funcionarios, personal de ONG, etc. Adicionalmente, ese trabajo se ha complementado con entrevistas recientes a representantes de instituciones del Estado tales como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, así como de ONG nacionales e internacionales que trabajan en la prevención de la violencia contra los niños.

Hemos usado el enfoque ecológico para nuestro análisis porque permite comprender la influencia de los ambientes y contextos en las dinámicas de los sujetos (Bronfenbrenner 1999). Este modelo está integrado por un nivel individual, un microsistema, un mesosistema y un macrosistema. En nuestro análisis hemos considerado el macrosistema, el cual incluye a las instituciones que se encuentran alejadas de las familias pero que las afectan sustantivamente, e incorpora un conjunto de creencias, valores y representaciones sociales, así como las normas legales que regulan estos comportamientos. En el mesosistema se ubican la escuela, Iglesia, medios de comunicación y la comunidad, instituciones que tienen un contacto directo con los niños y sus familias. En el microsistema se ubican la familia en sus diferentes formas: nuclear, extensa o compuesta (Ames 2013, Heise 1994, Sulmont y Matos 2009).

Definimos la violencia contra los niños siguiendo la conceptualización de maltrato infantil empleada por la Organización Mundial de la Salud (OMS):

El maltrato infantil se define como los abusos y la desatención de que son objeto los menores de 18 años, e incluye todos los tipos de maltrato físico o psicológico, abuso sexual, desatención, negligencia y explotación comercial o de otro tipo que causen o puedan causar un daño a la salud, desarrollo o dignidad del niño, o poner en peligro su supervivencia, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder. La exposición a la violencia de pareja también se incluye a veces entre las formas de maltrato infantil.¹

El artículo está organizado en cuatro partes. Primero hacemos una revisión de la literatura sobre prevención de la violencia contra los niños existente en la región para comprender cómo se enfrenta el problema y extraer lecciones de la experiencia en otros países que puedan ponerse en diálogo con las iniciativas existentes en el Perú. Luego, hacemos un recuento de la normativa existente en el país sobre violencia contra los niños porque es el marco jurídico que delimita la acción del Estado y de la sociedad civil al respecto. Posteriormente, a partir del estudio de caso, nos centramos en el análisis de la implementación de programas y políticas de prevención y atención de la violencia en el distrito de Seclla, en Huancavelica. Volvemos en una cuarta sección a reflexionar sobre la acción del Estado a la luz de todo lo anterior y finalmente presentamos las conclusiones.

1. Véase <https://www.who.int/topics/child_abuse/es/>.



Prevención de la violencia contra los niños: una revisión de la literatura comparada

La literatura revisada para este documento —la cual se produjo en los últimos 15 años y abarca diversos países de América Latina, ya sea como estudios de caso o de modo comparado— permite concluir que los estudios que analizan la prevención de la violencia contra los niños se han centrado en abordar las políticas y programas orientados a ese fin en cuatro espacios: salud, educación, familia e instituciones de protección *ad hoc*, como las defensorías de los niños y adolescentes.² De igual manera, hay un grupo reducido de estudios que analizan las estrategias de prevención orientada a los mismos niños, niñas y jóvenes, de las que no damos cuenta aquí porque estas aún son iniciales y los estudios al respecto todavía escasos.³

1.1. Desde el sector Salud

Entre los estudios que analizan el sector Salud, destaca el de Wirtz et ál. (2016), quienes comparan los protocolos de atención de violencia contra los niños de los establecimientos de salud de distintos países de América Latina (entre ellos el Perú). Estos autores plantean que los profesionales de salud (doctores, enfermeras y dentistas) tienen más posibilidades de identificar y referir casos de violencia contra los niños a las instituciones apropiadas porque tienen contacto directo con padres, madres, cuidadores y con los niños cuando estos acuden a los puestos

2. De la misma manera, se aprecia esta tendencia para otros países fuera de la región andina. Para los Estados Unidos de Norteamérica, revisar Task Force on Violence 1999. Para Brasil véase Algeri y Souza 2005.

3. Para mayor información véase Martínez y Péres 2006 para el caso boliviano y Murrieta et ál. 2014 para el mexicano.

médicos para los controles de crecimiento, atenderse por alguna emergencia o para vacunarse, lo que les permitiría identificar situaciones de violencia contra los niños. Sin embargo, Wirtz et ál. enfatizan que, en general, el personal de salud no conoce sobre la existencia de estos protocolos, y en caso los conozcan no están entrenados para usarlos. Además, encuentran que hay poca cooperación entre el sector Salud y los otros sectores que atienden a menores, y pese a que el reporte de violencia contra los niños es obligatorio, no lo hacen. Igualmente, resaltan que no han tenido capacitación específica para identificar y responder a este tipo de violencia. En el mismo sentido, pero para el caso argentino, Mouesca (2015) enfatiza que el pediatra suele estar entrenado para detectar los factores de riesgo (consumo de alcohol por parte de los padres, violencia contra mujeres, enfermedades crónicas, discapacidad) a los que los niños están expuestos. Pero, pese al potencial de este profesional de salud para prevenir y derivar situaciones de violencia contra los niños, no lo hace.

En el Perú, instituciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal 2009) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef 2015a) resaltan la estrategia de intervención contra la violencia hacia los niños en el sector Salud a través de los Módulos de Atención al Maltrato Infantil en Salud (Mamis), creados a mediados de los años noventa. Los Mamis operan desde una perspectiva de “atención integral” (tanto a la víctima como a su familia), brindan soporte multidisciplinario (apoyo de salud mental y social) y procuran una “intervención en red” para identificar y atender la violencia contra los niños. Los Mamis se convierten así en integrantes de una red de servicios complementarios e intersectoriales. Sin embargo, se ha señalado la falta de disponibilidad del servicio, en tanto los Mamis solo operan en hospitales generales y especializados, ubicados principalmente en Lima (17), y en las capitales de algunas regiones (12).⁴ Ello, sumado a la inaccesibilidad geográfica y económica, que padecen en especial pero no únicamente los pobladores rurales, limita el alcance de los Mamis para atender la problemática de la violencia contra los niños (Muzzi 2006). Una mayor cobertura requeriría de la capacitación del personal de Salud en los primeros ámbitos de atención, como postas y centro de salud, más cercanos a la población rural.

1.2. Desde la escuela

Un segundo espacio estudiado para prevenir y derivar los casos de violencia contra los niños son las escuelas, dentro de las cuales los docentes son analizados como agentes de su identificación y prevención. De Botton et ál. (2012) comparan publicaciones de diversos países que no solo analizan la prevención de la violencia contra los niños, sino también la violencia de género en la infancia, y concluyen que los docentes tienen roles significativos como agentes de detección y prevención de la violencia en el ámbito familiar. Sin embargo, también identifican barreras para que los docentes cumplan estos papeles, entre las que destacan que no reciben capacitación específica para advertir y prevenir la violencia, además de que sienten inseguridad y confusión sobre los procedimientos a seguir en caso identifiquen un caso de violencia. Ambos hechos hacen que los profesores se inhiban de

4. Véase <<https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/24129-minsa-implementa-ocho-nuevos-modulos-de-atencion-para-ninas-ninos-y-adolescentes-victimas-de-violencia>>.

intervenir y justifiquen su falta de reportes minimizando el sufrimiento de la víctima, normalizando las situaciones de violencia hacia los niños y señalando que la situación del niño o niña no era lo suficientemente grave, e incluso argumentan que temen represalias por parte de la familia del menor (De Botton et ál. 2012: 45). Por lo mismo, estos autores explican que entre los docentes se aplica “el código del silencio” en relación con la violencia que viven los niños en sus espacios familiares, lo que desde la escuela refuerza la violencia localizada en las familias, y por lo tanto los niños, niñas y adolescentes aprenden a invisibilizarla también. En conclusión, de acuerdo con De Botton et ál. (2012), tanto la falta de formación de los docentes acerca de la prevención e intervención como el desconocimiento de su responsabilidad profesional perpetúa y dificulta que puedan proteger efectivamente a los niños y niñas (De Botton et ál. 2012: 46). Por lo mismo, los autores plantean que la escuela con docentes capacitados y sensibilizados sería una estrategia sólida de prevención de la violencia contra los niños.

Por su parte, centrándose en la noción de escuela libre de violencia, Ippolito-Shepherd et ál. (2005) analizan los programas implementados por diversos estados latinoamericanos para construir escuelas saludables donde uno de los componentes fue la prevención de la violencia. Sin embargo, precisan que finalmente los Estados solo ejecutaron acciones puntuales, como los patios saludables y libres de violencia para el caso de Perú o las escuelas saludables por la paz en Colombia.⁵ Puntualmente, para el caso de Venezuela, Silva y Taberner (2013) establecen que las estrategias y programas que vinculan la escuela y la familia son “alianzas estratégicas”; sin embargo, identifican que los docentes de las escuelas primarias no están capacitados para prevenir y atender el maltrato infantil. También, para el caso colombiano, Hernández et ál. (2017) plantean que una de las formas de prevenir hechos de violencia, esta vez entre escolares, es potenciar y mejorar los espacios de recreación (reemplazar el cemento de los patios por áreas verdes), implementar buena calidad de supervisión de los recreos, diversificar los juegos y crear áreas de reposo y recreación (ludoteca, talleres, trabajos manuales, entre otros).

Asimismo, Silva (2014) —para el caso argentino— y Rodríguez y Tunarosa (2005) —para el colombiano— analizan programas de prevención de la violencia implementados en centros educativos. Silva (2014) estudia la escuela de padres que vinculó a docentes y maestros de educación inicial en procesos de capacitación y sensibilización sobre violencia contra los niños; mientras que Rodríguez y Tunarosa (2005) analizan los talleres y grupos focales trabajados con docentes y padres en escuelas de educación primaria. Ambas investigaciones concluyen que, después de las capacitaciones y talleres, los docentes y padres incrementaron su conocimiento sobre la violencia contra los niños, así como acerca de sus causas y consecuencias. Silva puntualmente añade que estos conocimientos pueden estimular el desarrollo y puesta en práctica de otros planes y acciones preventivas del maltrato infantil (Silva 2014: 487).

5. Para mayor información sobre las formas de prevenir la violencia escolar centrándose en los recreos, véase Pereira et ál. 2002.

En esa dirección, en el Perú se han empezado a implementar acciones similares gracias a un trabajo conjunto entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Educación, como puede observarse en el caso de tres proyectos destinados a los tres niveles educativos (Ames 2017). El primero se enfoca en la población del nivel inicial,⁶ desarrollado entre 2013 y 2015, el cual combinó actividades de capacitación de padres, madres o cuidadores/as mediante talleres y visitas domiciliarias, así como capacitación a docentes y facilitadores, con el fin de fortalecer las habilidades de niñas y niños para que expresen sus necesidades e intereses. Aunque se tenía previsto realizarlo en tres lugares distintos, incluyendo una comunidad rural (MIMP 2013), el proyecto finalmente solo se desarrolló en una institución educativa de Villa El Salvador, en Lima. El proyecto contó con una evaluación que arrojó resultados positivos: el porcentaje de niños y niñas que reciben buen trato de sus padres y madres aumentó del 24,4% a 42,1%; se logró incrementar del 22% a 55,3% el porcentaje de padres, madres o cuidadores que ejercen una disciplina consistente con bajos niveles de castigo físico; y se logró incrementar de 38,5% a 91,7% el porcentaje de docentes que usan prácticas de disciplina adecuada en los niños y niñas de tres a cinco años (UPPIVFS-PNCVFS 2015).

En el nivel primaria, se desarrolló una intervención en cuatro escuelas de Lima y Callao entre 2016 y 2018,⁷ la cual ofreció talleres presenciales para docentes tutores, quienes luego condujeron sesiones de tutoría con las niñas y niños de primero a sexto grado de primaria. Se contó asimismo con cuadernillos que complementaron las sesiones de tutoría. Los docentes, previamente capacitados con orientaciones frente a casos relacionados con la violencia familiar y sexual, llevaron a cabo talleres con los padres y madres de familia.

Finalmente, en el nivel secundario se realizó una intervención⁸ entre los años 2017 y 2018 con un alcance mayor (171 colegios) y similares componentes: capacitación a los docentes, quienes a su vez desarrollaron sesiones de tutorías con los estudiantes, apoyados por materiales elaborados en conjunto con el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS). Estas recientes iniciativas aún requieren de estudios más profundos con respecto a los resultados que logren, pero muestran el reconocimiento del potencial que ofrece la escuela para la prevención de la violencia, ya identificado por la literatura especializada, si bien se requiere de un trabajo articulado y de capacitación a los docentes para brindarles las herramientas necesarias. Aunque prometedoras, es necesario señalar el limitado alcance de las intervenciones en los niveles de inicial y primaria, que se realizan en pocas instituciones de la capital. En el nivel secundario la cobertura es mayor, pero se concentra en las grandes ciudades. Nuevamente podemos ver que la población rural queda desatendida y por fuera de estas intervenciones, aunque la red de escuelas en áreas rurales podría constituirse en un espacio fundamental de prevención.

6. Proyecto piloto Prácticas de crianza que promueven el buen trato hacia niños y niñas de 3 a 5 años.

7. Intervención para la prevención de la violencia familiar y sexual en instituciones educativas del nivel de educación primaria de la Educación Básica Regular (EBR).

8. Prevención de la violencia familiar y sexual, embarazo en adolescentes y trata de personas con fines de explotación sexual en niñas, niños y adolescentes, en instituciones educativas focalizadas del nivel de educación secundaria.

1.3. Desde la familia

El tercer espacio estudiado es la familia. La literatura revisada analiza los programas promovidos por el Estado o la sociedad civil centrados en la educación parental para prevenir y atender la violencia contra los niños. Este es el caso de Pisani y Martins (2016), quienes, sobre la base de una revisión sistemática de publicaciones sobre prevención de la violencia contra los niños, encuentran que los programas para la educación de padres enfocados en la enseñanza sobre el desarrollo infantil, buenas prácticas de crianza, promoción de conductas no violentas en la crianza y de relaciones armoniosas entre padres e hijos fueron una estrategia importante para la prevención de la violencia contra los niños y para la educación de los padres en relación con los derechos de los niños.⁹ Asimismo, Henao (2005), a partir del análisis de programas y modalidades de intervención en diversos países, concluye que hay dos tipos de prevención de la violencia contra los niños centrada en los padres. El primero, denominado de intervención primaria, se enfoca en las visitas familiares a las madres embarazadas de escasos recursos económicos. Usualmente, estas visitas las realiza el personal de salud, y tienen el objetivo de cuidar de la salud de la madre embarazada y orientarla en temas relacionados con el cuidado del recién nacido, la comprensión del desarrollo infantil y las características de la buena interacción madre-hijo. El segundo se denomina intervenciones de prevención secundaria, y busca influir en las prácticas de crianza de los padres. Basado en la perspectiva del aprendizaje social, se centra en mejorar las técnicas de disciplina y supervisión de los padres con el fin de desincentivar los comportamientos agresivos (Hernao 2005: 169).¹⁰

Igualmente, Hernández et ál. (2017) y Posada-Díaz et ál. (2008) para el caso colombiano y el mexicano, respectivamente, analizan programas estatales y de la sociedad civil centrados en la capacitación de padres. Estos autores explican que los temas de estas capacitaciones son: la promoción de los derechos de los niños, desarrollo infantil y promoción de la salud mental, buen trato y crianza humanizada como elementos que permiten el desarrollo saludable infantil y previenen comportamientos agresivos en los niños y hacia los niños. Por su parte, Carrillo et ál. (2012) analizan las intervenciones estatales de Colombia y Ecuador para mejorar las condiciones de vida de las familias pobres, donde uno de los componentes de trabajo son los derechos de los niños y el buen trato dentro de la familia. Estos autores concluyen que los programas familiares están orientados sobre todo a la atención y desarrollo de los niños en lugar del de las familias, por ello sus componentes se centran en el cuidado y buen trato a los menores. Carrillo et ál. (2012) concluyen que los padres se involucraron ampliamente con estos programas porque los temas de cuidado y derechos de los niños fueron presentados como parte de la "noción del desarrollo de los niños".

9. Para tener una mirada comparada con países de Europa véase Gilbert 1997.

10. Siguiendo un análisis comparado de las experiencias de prevención infantil centradas en padres en países desarrollados, Barth (2009) explica que, pese a que algunos investigadores señalan que las capacitaciones a los padres no son efectivas a menos que también se aborde otros problemas de la familia (falta de infraestructura, carencias económicas), la evidencia muestra que las capacitaciones a los padres ayudan a que estos estén más atentos a las necesidades y salud mental de sus hijos.

Intebi y Groisman (1991) analizan la estrategia de grupos de ayuda a padres maltratadores que fue parte del programa de prevención y atención integral de niños y adolescentes maltratados en Buenos Aires. En primer lugar, las autoras explican que estos son grupos semiabiertos a cargo de un pediatra y un psicólogo donde los padres tienen libertad para asistir a los encuentros, salvo aquellos que tienen intervención del asesor de menores, quienes deben hacerlo obligatoriamente. En segundo lugar señalan que la dinámica del grupo fomenta la apertura para adaptar normas socialmente aceptadas a las dinámicas de funcionamiento familiar. Ambas autoras concluyen que desde el inicio de los grupos de autoayuda (1985) se aprecian logros en relación con el mejoramiento de los vínculos con sus hijos y un incremento de la autoestima de los padres.

En el Perú se observa el predominio de lo que en la literatura se ha denominado prevención secundaria, es decir, el influir en las prácticas de crianza de los padres. Esto es visible en estrategias como las implementadas por Save the Children y las instituciones aliadas con las que trabaja (Paz y Esperanza, Acción por los Niños, etc.), que promueven una crianza positiva a partir de talleres con padres y madres (Save the Children 2008). A escala estatal, se cuenta con programas de reducido alcance a cargo del Inabif. Sin embargo, un espacio que podría resultar clave para la prevención de la violencia es el Programa Nacional Cuna Más, que ofrece cuidado diurno pero también orientación a las madres de familia para el desarrollo integral del niño de 0 a 3 años. Sin embargo, el tema específico de la prevención de la violencia aún no es trabajado explícitamente por el programa (Ames 2017).

1.4. Desde el sistema de protección

Otro grupo de los estudios se centra en el análisis de las instituciones responsables de prevenir y atender la violencia, así como de las normas creadas para ello. Para el caso de Bolivia, Moreno (2005) analiza las defensorías de los niños, niñas y adolescentes, y establece que estas fueron creadas hacia 1996 con el objetivo de hacer que los gobiernos municipales “defiendan y protejan” los derechos de los niños y las niñas. Desde una perspectiva crítica del funcionamiento de estas instancias, Moreno señala que las defensorías se establecen formalmente, pero que en la práctica no funcionan o no desarrollan “una labor adecuada” por la falta de recursos económicos y de personal especializado, así como por la inapropiada infraestructura. Moreno añade que en Bolivia solo el 17% de municipios cuenta con defensorías adecuadas, el 41% son consideradas básicas porque funcionan en oficinas compartidas con otras áreas y el 42% restante son precarias debido a que tienen un espacio nada pertinente para su funcionamiento. Igualmente, explica que las defensorías se enfocan en atender casos de violencia o en la restitución de los derechos de los menores, y no en sus otras funciones de capacitación, educación y movilización social en favor de la prevención de la violencia. Por otro lado, centrándose en el análisis de normas y luego de instituciones, Alfonso (2016) analiza las diferentes estrategias implementadas por el Estado y la sociedad civil en Colombia. A partir del análisis de las normas y leyes, concluye que no existe una ley o decreto específico que tenga como eje central la prevención del maltrato infantil en todas sus formas. “Se observó que existen diferentes leyes que rigen a diferentes sectores en los que incluyen el tema de prevención de violencia hacia la infancia

como una función transversal a todas las demás funciones que deben cumplir” (Alfonso 2016: 40). Esta autora explica que la normativa colombiana en relación con la infancia está orientada sobre todo a la protección y restablecimiento de los derechos de los niños y niñas. Esto ocasiona que cada gobierno (central o local) priorice aspectos que muchas veces no están relacionados con la prevención de la violencia contra los niños. Pese a este vacío legal, se han creado programas, estrategias y acciones que buscan prevenir situaciones que vulneren los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, luego de analizar los cinco programas nacionales¹¹ y otros tantos distritales, concluye que las estrategias de prevención del maltrato infantil han demostrado tener impactos inespecíficos y poco documentados.¹²

En el caso peruano, Del Castillo (2012) analiza las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (Demuna) como una política pública de prevención y se centra en documentar las características de estas, el perfil de los usuarios y los factores que permiten a los niños y sus madres acceder o no a este servicio. Boza (2007) evalúa los servicios de la Demuna y Wawa Wasi, enfocado en las características del sistema de gestión financiera, organizacional, control y supervisión, y señala que se requiere de marcos normativos claros para el funcionamiento y financiamiento de las instituciones públicas vinculadas con el desarrollo de la infancia, ya que especialmente las Demuna terminan siendo muy vulnerables a los vaivenes de la política local, lo cual se expresa en la diversidad del personal y los recursos asignados para su funcionamiento en diferentes distritos.

Páez (2016) y Gonzales (2017) coinciden en un diagnóstico similar.¹³ Gonzales, a partir de un análisis de las Demuna en los distritos de Acos y Acomayo (Cuzco), explica que el funcionamiento y servicio es limitado debido a la alta rotación del personal que allí labora y al presupuesto limitado, que no permite una intervención sostenida. Igualmente, encuentra que el personal no está capacitado para cumplir su función, además de que no realiza actividades de capacitación ni de prevención de la violencia. Por su parte Páez (2016), al analizar una Demuna provincial (Huaylas) en Áncash, explica que esta recibe y atiende los casos relacionados con denuncias por alimentos, régimen de visitas, violencia familiar y hostigamiento sexual. Esta autora identifica que, pese a las limitaciones en infraestructura y en personal, la Demuna provincial sobre todo atiende y deriva los casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva jurídica, pero deja de lado los aspectos psicológico y comunitario, donde debe hacer campañas de prevención de la violencia.

Antes de terminar esta sección se puede decir que, en general, cuando se investiga sobre la violencia contra los niños en América Latina, los estudios se

11. Estos programas son Convivencia y Arraigo Territorial y Participación en la Construcción Social del Hábitat, del sector Vivienda; De Cero a Siempre, del Ministerio de Salud; Abre tus Ojos, de la Policía de la Infancia y Adolescencia; “Generaciones con Bienestar, Familias con Bienestar y Acciones Masivas de Alto Impacto Social, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; y Yo Protejo y Promuevo y Entornos Protectores y Territorios Seguros, del sector de Integración Social (Alfonso 2006: 57).

12. Alfonso (2016) plantea que la recientemente aprobada Política Nacional de Infancia y Adolescencia incluye en uno de sus ejes temáticos la prevención del maltrato, y en ese sentido plantea expectativas de que las nuevas estrategias puedan tener impactos más claros.

13. Para una caracterización de las mujeres, niños y adolescentes que denuncian casos ante la Demuna, véase Del Castillo 2012.

centran en el diagnóstico de la violencia, identifican a las víctimas y victimarios, y explican los factores de riesgo y los factores protectores. Igualmente, examinan los tipos de violencia contra los niños, así como sus causas y secuelas. Destacan igualmente los informes de las distintas Defensorías del Pueblo de la región y los reportes de Unicef que se centran en hacer diagnósticos del tipo de atención que reciben los niños y las niñas en casos graves de violencia, como la explotación o la violencia sexual (Defensoría del Pueblo Colombia 2018, Defensoría del Pueblo Perú 2013, Unicef 2015b); sin embargo, los estudios académicos sobre el tema casi son inexistentes. Para el caso del Perú aquí hemos reseñado la investigación de Del Castillo (2012), que si bien analiza las Demuna como espacio que atiende la violencia contra los niños, no se centra en dar cuenta del proceso de atención y las dinámicas que esta genera.

A modo de conclusión podemos decir que la revisión de la literatura regional da cuenta de que los programas o estrategias estatales y de la sociedad civil priorizan los sectores educativos y de salud porque son los que interactúan directa y cotidianamente con niños y padres/cuidadores. Pero la literatura muestra que la falta de capacitación y de involucramiento de estos sectores claves hace que predomine “el código del silencio” (De Botton et ál. 2012) aun cuando se aprecian casos explícitos de violencia contra los niños. Asimismo, los programas se han centrado en las familias y en la educación de los padres y madres, así como en el establecimiento de instituciones de protección más cercanas a la población, como las Demuna. Finalmente, la revisión de la literatura permite concluir que cuando se trata de analizar o evaluar los programas de prevención de la violencia contra los niños, los investigadores optan por elaborar estudios multinacionales comparativos en lugar de hacerlos con profundidad. Más aún, se aprecia una alta concentración a analizar zonas urbanas pero no así zonas rurales, mientras que muchos estudios nacionales no explicitan si la data corresponde a una zona urbana o a una rural; es más, en varios textos no se indica si el programa de prevención que analizan es del Estado o de la sociedad civil. Esto se vuelve problemático no solo para los tomadores de decisiones, sino para la investigación de la prevención y atención de la violencia contra los niños en general y para la implementación de acciones en las zonas rurales en particular.



La prevención y atención de la violencia contra los niños en el Perú: síntesis de la normatividad y sus cambios recientes

Desde inicios de la república, el Estado peruano estableció medidas para regular el trabajo, abandono y educación infantiles. Estas normativas fundamentalmente estaban orientadas a las zonas urbanas y poblaciones castellanohablantes del Perú. Igualmente, los niños fueron incorporados en las constituciones políticas y los códigos civiles y penales como integrantes de la familia y también como infractores de la ley (Bernui 2014).¹⁴ En tal sentido, en esta sección hacemos un balance cronológico de la normativa peruana de los últimos años orientada a la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y nos centramos particularmente en el análisis de las leyes dirigidas a la escuela y la familia.

Las normas jurídicas y, por lo tanto, las políticas públicas orientadas a la defensa de los derechos de los niños son instrumentos relativamente recientes. Su inicio está marcado por la institucionalización de las Naciones Unidas —puntualmente por Unicef— y por los paradigmas globales como la Declaración Universal de los Derechos del Niño (1959),¹⁵ la Convención de los Derechos del Niño (1989) y la

14. Para una perspectiva comparada sobre la evolución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en América Latina, véase García 1998 y Maclure 2014. Para una perspectiva histórica de la infancia en América Latina desde la etapa prehispánica hasta los recientes conflictos armados y dictaduras, véase Rodríguez y Mannarelli 2007.

15. Leibel y Martínez (2009) señalan que antes de la creación de la Naciones Unidas, cuando aún existía la Sociedad de Naciones, se estableció la Declaración de Ginebra (1924), el primer documento que reconoció las necesidades sociales y económicas específicas de la niñez. Esta propuesta fue planteada a partir de las secuelas en la infancia de la Primera Guerra Mundial por las fundadoras (Eglantyne Jebb y Dorothy Buxton) de la ONG Save the Children. Por su parte, Romero (2007) plantea que previamente a la Declaración de los Derechos del Niño hubo una serie de espacios internacionales como los Congresos de Bruselas (1905 y 1912) para la alimentación de la infancia, convenciones sobre la edad mínima para trabajar de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Comité de Protección de la Infancia (1912), así como los Congresos Panamericanos del Niño, entre otros.

Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990). Los Estados que suscribieron estas convenciones, entre ellos el Perú, se comprometieron a adecuar su normatividad nacional a dichos estandartes internacionales y, en consecuencia, comenzaron a dar medidas jurídicas y políticas públicas específicas para la atención de los niños, niñas y adolescentes.

En el Perú, una de las primeras normas que dialogó con la Declaración Universal de los Derechos del Niño fue el Código del Menor (1962),¹⁶ que denominó a los niños, niñas y adolescentes como “menores objetos de protección”. De acuerdo con Aguilar (1996), en su momento, este código peruano fue considerado avanzado para su época y sirvió de modelo para otros países de América Latina. Aguilar explica que este primer código protegía el binomio madre-niño (control gestante, por ejemplo), y principalmente estuvo orientado a “los menores” que se encontraban en situación irregular (niños cuyos padres discutían su tenencia, niños abandonados en peligro moral o estado peligroso, o niños con deficiencias mentales y físicas).

En un momento posterior, la Convención de los Derechos del Niño (1989) introdujo la noción de que los menores son sujetos de derechos y planteó la atención integral del niño, niña y adolescente. Igualmente, otro evento que abonó en esta sensibilidad fue la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (1990). Ambos compromisos internacionales se consolidaron en el denominado Código de los Niños y Adolescentes aprobado por el Decreto Legislativo 26102 en 1992. Esta legislación, en el libro segundo, capítulo iii, artículo 42 al artículo 47, estableció medidas para la creación de la Defensoría del Niño y del Adolescente (Demuna) en los gobiernos locales. Desde la perspectiva de Aguilar (1996), este código privilegia el interés superior del niño y del adolescente, lo que significa que su supervivencia, protección y desarrollo deben estar por encima de todo y deben ser parte de las políticas del Estado (Aguilar 1996: 442). Posteriormente, en 2000, se promulgó el Nuevo Código del Niño y Adolescente,¹⁷ que establece una serie de medidas vinculadas a la educación, salud, identidad, seguridad y recreación que el Estado debe garantizar a los niños y adolescentes; igualmente, define los derechos y deberes de los niños, así como los deberes y derechos de los padres.¹⁸

Es en este contexto de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI que se comienza a hablar de niños en estado de vulnerabilidad (víctimas de maltrato y abandono, niños en guerras, en la calle y niños institucionalizados), así como del “abuso y malos tratos” contra ellos. La resolución legislativa antes citada, en su artículo 19, precisa que “el Estado adoptará todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico y mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”. Este nuevo enfoque no solo permitió la promulgación de normas, sino

16. El Código del Menor fue promulgado durante el segundo gobierno de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962) mediante Ley N.º 13968 el 2 de mayo de 1962. Aguilar (1996) precisa que este primer código del menor también se inspiró en el Código de Declaración de Oportunidades para el Niño del VIII Congreso Panamericano del Niño (1942) y en la Carta de los Derechos de la Familia Peruana del Congreso de Protección a la Infancia (1943).

17. Este Nuevo Código del Niño y Adolescente se aprobó mediante Ley N.º 27337. Es necesario precisar que desde el año de su promulgación (2000) hasta la fecha se han modificado algunos de sus artículos, sobre todo los relacionados con los adolescentes infractores.

18. Morlachetti sugiere que en América Latina hubo una incorporación masiva de la Convención de los Derechos del Niño a los ordenamientos jurídicos de los países; esto implica que los Estados han modificado su legislación y sus instituciones para asegurar que los derechos de los niños sean respetados (Morlachetti 2010: 6).

también la creación de instituciones como los juzgados especializados en familia y el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente (1996). Este Sistema —de acuerdo con su ley de creación (N.º 26815)— “es el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones para la prevención, atención, protección, asistencia y rehabilitación que garanticen los derechos de los niños y adolescentes”. Sin embargo, el proceso de institucionalización de esta instancia ha sido irregular y ha estado sujeto a diversas modificaciones. Por ejemplo, se creó, en agosto de 1996, como parte del Ministerio de la Presidencia (hoy Presidencia del Consejo de Ministros) y luego, en octubre de 1996, se le trasladó al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables). Y dentro de este ministerio —ente rector de las políticas de atención de la infancia y adolescencia en el Perú— ha dependido de distintas direcciones.

2.1. Las leyes para la escuela y la familia

En un análisis más específico de las normas peruanas orientadas a atender y prevenir la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, se puede apreciar que estas principalmente se centran en los espacios familiares y educativos.

En relación con los espacios educativos, se puede decir que estos, en algunas circunstancias, eran (y aún son) ámbitos donde se ejercía violencia y discriminación contra los niños, niñas y adolescentes de forma cotidiana y hasta incluso normalizada. Muchas veces esta violencia era considerada como parte de la disciplina escolar e incluso era socialmente aceptada y valorada. Esto se ve claramente reflejado en conocidas obras literarias como “Paco Yunque”, del escritor peruano César Vallejo. Allí se aprecia no solo la violencia y discriminación sistemática ejercida entre estudiantes, sino también la indiferencia y complicidad de los docentes respecto de esos hechos. Esta problemática comienza a ser abordada con el retorno a la democracia (2000 en adelante). En un primer momento el Estado peruano —por medio de resoluciones del Ministerio de Educación— comenzó a establecer, primero, “procedimientos de investigación y protección”, y segundo, “lineamientos de acción” para prevenir y atender el maltrato físico o psicológico, hostigamiento sexual y violación de la libertad sexual a estudiantes de instituciones educativas.¹⁹

Las normas que se han reseñado previamente, por un lado, se adecuan a las convenciones internacionales de protección de los derechos de los niños, pero por otro responden al contexto y problemática local, ya que escenas similares a las descritas en “Paco Yunque” se comenzaron a denunciar a través de los medios de comunicación, esta vez ya no como parte de la ficción literaria, sino de la vida real. Igualmente, se empezó a denunciar hechos graves de violencia física, psicológica y de violencia sexual hacia estudiantes por parte de docentes. En este sentido, se generó una opinión pública y sensibilidad crítica de estas prácticas, y el Estado peruano comenzó a dar normativas para promover la convivencia sin violencia en las instituciones educativas. Este es el caso de la Ley N.º 29719, promulgada en junio de 2011, durante los últimos días del segundo gobierno de Alan García

19. Este es el caso de la Resolución Ministerial N.º 1073-2002-ED y de la Resolución Ministerial N.º. 0405-2007-ED, respectivamente. Igualmente, en 2006, el Ministerio de Educación, mediante la Directiva N.º 001-2006-VMGP/DITOE, planteó la campaña Tengo Derecho a un Buen Trato con la finalidad de sensibilizar sobre dicha problemática.

(2006-2011). Esta ley establecía mecanismos para “diagnosticar, prevenir, evitar, sancionar y erradicar la violencia, el hostigamiento, la intimidación y cualquier acto considerado como acoso entre los alumnos de las instituciones educativas”. Dicha norma, además, estableció las obligaciones de los directores de las instituciones educativas, docentes y padres ante casos de acoso escolar, coloquialmente conocido como *bullying*. Además del Ministerio de Educación, esta ley involucró a otras instituciones estatales, como la Defensoría del Pueblo, en la prevención de la violencia en los espacios escolares.

Sin embargo, es durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) que se plantea una serie de lineamientos, estrategias y leyes orientadas a prevenir, atender y sancionar la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en los espacios educativos. En ese sentido, en 2012 se dieron directivas más específicas para prevenir y proteger a los y las estudiantes de la violencia que el personal de las instituciones educativas pueda ejercer contra ellos.²⁰ Estos nuevos lineamientos no solo involucran a diversas instituciones y niveles del Estado, sino también a la sociedad civil. Igualmente, a diferencia de los lineamientos previos, define los criterios de buen trato, celeridad, confidencialidad, no revictimización y protección integral con los cuales se debe proceder ante situaciones de violencia en el espacio escolar. Es más, define lo que es el castigo físico, maltrato infantil, trato humillante, violencia y violencia sexual que los lineamientos previos dejaron en la ambigüedad o a la libre interpretación. Al igual que los lineamientos anteriores de 2002 y 2007, establece los procedimientos de las denuncias sobre violencia escolar y sus respectivos seguimientos.

En 2013, el Ministerio de Educación presentó la Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar Paz Escolar, que en sus objetivos relaciona la violencia escolar con los logros de aprendizaje y la satisfacción con la vida de los escolares. Esta estrategia plantea que la violencia escolar está asociada a otras violencias, como la doméstica, criminal o de género, por lo tanto, no se restringe a prevenir o atender solo el acoso escolar; su apuesta es más holística porque propone atender “las múltiples relaciones que se tejen entre los diferentes actores de la comunidad educativa” (Ministerio de Educación 2013: 38). Con este enfoque, define la violencia escolar como el uso intencional de la fuerza y el poder, sea este físico o psicológico, para actuar contra sí mismo u otra persona. Igualmente plantea que este tipo de violencia provoca un daño que puede ser físico, psicológico o social, y ocurre en la escuela como hacia/desde la escuela y a través de las redes sociales también. Esta estrategia además demanda revisar las actuales prácticas pedagógicas para que las relaciones entre adultos y escolares fomenten no solo una cultura de paz, sino una convivencia sana más allá de la escuela (Ministerio de Educación 2013). Y como parte de esta estrategia se creó el Sistema Nacional y Virtual de Reporte de Casos de Violencia Escolar (Siseve), cuyo objetivo es registrar y denunciar la violencia escolar.

El año 2015 marca un hito significativo porque se aprueba la ley que prohíbe el uso de castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes (Ley

20. Esta directiva, “Lineamientos para la prevención y protección de las y los estudiantes contra la violencia ejercida por personal de las Instituciones Educativas”, fue aprobada por Resolución Ministerial N.º 0519-2012-ED y mediante Directiva N.º 019-2012-MINEDU/UVMGI-OET.

N.º 30403),²¹ que explícitamente lo sanciona en los ámbitos que transcurre la niñez y la adolescencia: hogar, escuela, comunidad y trabajo. Además, establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al buen trato, lo “que implica recibir cuidado, afecto, protección, socialización y educación no violentas en un ambiente amoroso, solidario y afectivo”. En un análisis sobre esta ley, Víctor Belleza, de la organización Visión Mundial Perú, establece que esta norma tiene tres aspectos fundamentales: a) la prohibición del castigo físico y humillante en todos los espacios de socialización de los niños y jóvenes, b) el derecho al buen trato y c) la derogación del término “corrección moderada” del Código Civil y del Código del Niño y del Adolescente (World Vision Perú 2016).

Más recientemente, en 2018, se aprueba el Decreto Supremo N.º 004, “Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia contra Niñas, Niños y Adolescentes”,²² documento que establece un conjunto de orientaciones tanto para prevenir como para atender la violencia en el ámbito educativo. El documento no solo delinea las rutas y facilita protocolos claros para cada tipo de violencia, sino que avanza con procedimientos y formatos para gestionar las incidencias, las normas y la convivencia en la institución educativa y establece responsabilidades específicas en el ámbito de la institución escolar y sus autoridades para la prevención y atención de la violencia. Nótese además que, pudiendo ser una resolución ministerial, la norma tiene un rango mayor: es un decreto supremo, firmado por el presidente de la República y refrendado por los titulares del Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, lo que constituye un mayor compromiso del Ejecutivo con el tema y una voluntad intersectorial para aunar esfuerzos.

Asimismo, se puede apreciar que en 2015 se dieron instrumentos para articular y priorizar la asignación de recursos públicos para el cumplimiento de políticas públicas orientadas a la atención y desarrollo de la infancia y adolescencia. Es el caso del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA 2012-2021).²³ Este mismo año, el gobierno de Ollanta Humala ratificó el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño, un mecanismo especialmente relevante porque refuerza el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados, a ser parte activa en la defensa de sus derechos y a su acceso a la justicia, al permitirles acudir al Comité de Derechos del Niño para denunciar la vulneración de sus derechos que no fueron atendidos en instancias nacionales (Unicef 2015a).

La familia, lamentablemente, es otro de los espacios donde niños, niñas y adolescentes experimentan diversos tipos de violencia. Al igual que el ámbito escolar, la violencia que los padres o cuidadores ejercen está socialmente aceptada porque se considera un derecho y un deber de los padres corregir usando castigos y hasta violencia. Un primer intento de regular estas prácticas fue la primera ley de protección frente a la violencia familiar (Ley N.º 26260), promulgada en 1997 durante el gobierno

21. Esta ley fue aprobada el 29 de diciembre de 2015.

22. Decreto Supremo N.º 004-2018-minedu, publicado el 13 de mayo de 2018. Véase <<http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2018/pdf/decreto-supremo-lineamientos-para-gestion-de-la-convivencia-escolar.pdf>>.

23. El PNAIA (mediante Ley N.º 30362) fue elevado a rango de ley y declarado de interés nacional preferente para la asignación de recursos públicos. Es necesario precisar que los antecedentes del PNAIA son los tres Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia de los siguientes periodos: 1992-1995, 1996-2000 y 2002-2010.

de Alberto Fujimori.²⁴ En esta ley se definió que la violencia familiar “es cualquier acción u omisión que cause daño físico o psicológico, maltrato sin lesión e inclusive amenaza o acciones graves que se produzcan entre cónyuges, convivientes, ascendientes, descendientes, parientes colaterales y entre quienes habiten en el mismo hogar”. Sin embargo, esta norma y la ley que la modificó (Ley N.º 26763) establecieron una serie de competencias institucionales y medidas sobre todo orientadas a atender la violencia conyugal. La violencia contra los niños no tuvo una mención ni tratamiento específico; algo que cambió drásticamente en noviembre de 2015, cuando se promulgó una nueva ley de violencia familiar: la N.º 30364, denominada “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.²⁵ A diferencia de la ley previa, esta plantea medidas para prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia producida en el ámbito público y privado contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, que explícitamente incluye a niños, niñas y adolescentes, además de adultos mayores y personas con discapacidad. Esta nueva ley tiene un carácter holístico porque establece un conjunto de principios y enfoques (género, integralidad, interculturalidad, derechos humanos, interseccionalidad, generacional) y define particularmente la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Esta última es entendida como “cualquier acción o conducta que le causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico y que se produce en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder, de parte de un integrante a otro del grupo familiar”. Igualmente, esta ley crea el Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar; una plataforma interinstitucional y multisectorial para coordinar y planificar las acciones del Estado “en la prevención, atención, protección y reparación de la víctima, la sanción y reeducación del agresor a efectos de lograr la erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar” (Ley N.º 30364, artículo 33).

Finalmente, se puede concluir que las convenciones internacionales específicas sobre niños y adolescentes permitieron crear no solo nuevas normas e instituciones estatales, sino también nuevos sentidos comunes en relación con los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y deberes. Igualmente, las normas que el Estado peruano ha emitido para prevenir, atender y sancionar la violencia contra los niños tanto en espacios educativos como familiares han ido incorporando enfoques más holísticos, definiciones específicas que benefician y se centran en los derechos de los niños a tener una vida sin violencia y perspectivas que los consideran ya no como objetos de protección, sino como sujetos de derechos.

Uno de los objetivos de este documento es mostrar y analizar cómo estas normativas y programas se implementan en las zonas rurales del Perú. Para dar cuenta de ello analizamos a continuación el caso de un programa de prevención de la violencia contra los niños en Huancavelica.

24. Esta ley también dialoga con conferencias internacionales, como la de Beijing de 1995 y otras afines que desarrolló las Naciones Unidas en la década de 1990.

25. El reglamento de esta ley se aprobó mediante Decreto Supremo N.º 009-2016-MIMP.



Análisis de caso: la prevención y atención de la violencia contra los niños en Huancavelica

En esta sección, nuestro objetivo es analizar las acciones de prevención y atención de la violencia contra los niños en las zonas rurales, puntualmente el caso del distrito de Seclla, en Huancavelica. Conociendo los programas existentes en la región y en el país, así como la normatividad aprobada en los últimos años, queremos ver en qué medida se traduce en un caso concreto. Así, analizamos las acciones que se realizan desde el gobierno local, apoyadas por la sociedad civil, a partir de la iniciativa de una organización no gubernamental, Taller de Promoción Andina (Tadepa), que estableció juntamente con el gobierno local una Demuna, a la par que trabajó con las comunidades campesinas del distrito para crear defensorías comunitarias. Previamente, exponemos algunas características que permiten ubicar el contexto social de Seclla.

3.1. Explicando el contexto: Seclla en Huancavelica²⁶

Huancavelica es una de las regiones del Perú con mayor porcentaje de población rural (68,3%) y con más del 60% de su población adulta dedicada a las actividades agropecuarias. La mayor parte de sus habitantes tiene como lengua materna el quechua y la tasa de analfabetismo alcanza el 24%, cifra que prácticamente triplica el promedio nacional (9%). Huancavelica es una de las regiones más pobres del Perú, pues el 66% de su población se encuentra en situación de pobreza.²⁷ Ello

26. Esta información se basa mayormente en Aldana et ál. 2015.

27. Encuesta nacional de hogares 2010.

afecta particularmente a las niñas y niños: la tasa de mortalidad infantil (27 por cada mil nacidos vivos) supera largamente el promedio nacional, que es de 18 por cada mil nacidos vivos (INEI 2011). Asimismo, Huancavelica tiene el mayor porcentaje de desnutrición crónica a escala nacional (50,2%), mientras que el promedio nacional es de 18,1%. En el distrito de Seclla (ubicado en la provincia de Angaraes), la desnutrición infantil llega a su nivel más alto: 58,4%.²⁸ Seclla muestra, además, una tasa de pobreza de 90,5%²⁹ y el 87% de su población habita en el área rural.

La capital del distrito de Seclla se ubica a una altura de 3340 msnm, cuyas vías de acceso son terrestres, entre carreteras asfaltadas y afirmadas. Las principales actividades económicas de la población son la agricultura (producen maíz, papa, cebada y trigo) y la pequeña ganadería (vacunos y ovinos). Ambas producciones se orientan al autoconsumo y el comercio al por menor en la feria sabatina del distrito. En Seclla se ubican las principales instituciones estatales del distrito: la sede de la municipalidad distrital, la gobernación, el juez de paz y el centro de salud. En lo educativo, en Seclla hay 3 Pronoei³⁰ y 5 instituciones educativas de educación inicial. En cada una de las 12 comunidades que conforman el distrito hay una escuela de nivel primario, la mayor parte de ellas polidocentes multigrado (53%) o unidocentes (38%); es decir, donde un docente debe atender más de un grado o todos los grados, respectivamente. Solo la capital cuenta con una escuela polidocente completa (un docente por grado), y en todo el distrito hay solo 3 colegios secundarios. También hay un Instituto Tecnológico Agropecuario en la capital distrital.

3.2. Una propuesta de prevención y atención de la violencia contra los niños en Seclla

Entre 2013 y 2015, la ONG Tadepa implementó en Seclla un proyecto orientado a crear y fortalecer entornos saludables en las familias, escuelas y comunidades del distrito. En cada uno de estos espacios, y puntualmente en la familia, Tadepa trabajó lo que la literatura denomina educación de padres y madres; para ello elaboró un conjunto amplio de estrategias tales como anuncios radiales y audiovisuales, murales, talleres de capacitación, visitas familiares, organización de festivales, teatro y sociodramas para difundir los derechos de los niños y prevenir la violencia contra los mismos. Igualmente, dicha ONG promovió la creación de espacios comunales y distritales para la prevención de la violencia contra los niños, como las defensorías comunitarias y la Demuna.³¹ A continuación profundizaremos en el análisis de estos últimos dos ámbitos.

28. Fuente: INEI. Principales indicadores por provincia y distrito. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/>>.

29. La provincia de Angaraes es una de las más pobres de la región, con 80% de su población viviendo en situación de pobreza. Fuente: INEI. Principales indicadores por provincia y distrito. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/>>.

30. Programa No Escolarizado de Educación Inicial.

31. Igualmente, Tadepa impulsó la creación de las Defensorías Escolares de Niños y Adolescentes (Desna) y la Defensoría Comunitaria de Niños y Adolescentes (Deconas). Las Desna son espacios que se han promovido de forma conjunta con los docentes y alumnos, y desde donde se trabajó en la sensibilización para prevenir la violencia escolar.

La Demuna en Seclla

La Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente [...] es un servicio del Sistema Nacional de Atención Integral que funciona en los gobiernos locales, cuya finalidad es promover y proteger los derechos que la legislación reconoce a los niños y adolescentes. Las Demuna son un primer espacio con el que cuenta la población para la atención y tratamiento de problemas vinculados a la niñez y la adolescencia. (Boza 2007: 71)

Desde el inicio de su trabajo en el distrito, Tadepa se propuso apoyar al gobierno local para la creación de la Demuna, inexistente hasta entonces, mediante una resolución municipal de enero de 2014,³² y en abril del mismo año se emitió el “reglamento interno del servicio de la defensoría del niño y del adolescente de la municipalidad del distrito de Seclla”. En este documento se estipula que la Demuna depende de la gerencia de desarrollo social de la municipalidad de Seclla y establece que su función es la “defensa, promoción y vigilancia de los derechos de los niños y adolescentes”. Para ello desarrolla tres tipos de actividades:³³

- a) de protección: mediante la atención de casos.
- b) de prevención: por medio de la difusión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- c) de promoción: a través de la difusión de estos derechos.

Según el reglamento, la Demuna está formada por un responsable y una asistente. Sin embargo, durante el trabajo de campo hemos constatado que esta institución solo tenía un responsable de profesión docente, el que a su vez también era encargado de otras dos oficinas dentro de la municipalidad de Seclla. Esta misma dinámica la hemos observado en otros distritos de Huancavelica, como en Julcamarca y Anchonga; e igual para el caso de Iguain, en Ayacucho. En Seclla, algunas autoridades cuestionan la falta de capacitación y preparación sobre temas de violencia doméstica y contra los niños del responsable de la Demuna; señalan que esta persona carece de los conocimientos para atender y denunciar estos casos. Esto contrasta con el perfil más especializado que puede encontrarse en el personal del Centro de Emergencia Mujer-Angaraes, pero que está ubicado en la capital provincial, a dos horas de Seclla.

Por un lado, se pueden apreciar las enormes deficiencias y dificultades que tiene la Demuna en los aspectos logísticos, económicos y financieros, hecho ya detectado en estudios de otras Demuna (Boza 2007, Páez 2016, Gonzales 2017). Por otro lado, el hecho de que una institución como la Demuna exista en Seclla genera cambios en la forma como se perciben los derechos y la violencia contra los niños: “Ahora hay Demuna, ya no se puede pegar a los niños”, es una idea que nos planteó un padre entrevistado que condensa en sí misma una noción inicial de regulación de las formas de castigar y corregir a los niños y las niñas. La siguiente

32. La primera Demuna creada en el Perú surgió por iniciativa de la sociedad civil. Rádda Barnen fue la primera institución que promovió acciones de formación e implementación de defensorías antes de la existencia misma de un marco legal que las normara (Boza 2007). Con el tiempo, el Estado peruano ha normado e institucionalizado estos espacios. Actualmente el ente rector es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el ente gestor son las municipalidades locales.

33. Fuente: reglamento interno de la Demuna de Seclla.

cita es bastante gráfica acerca del impacto que generó la creación de la Demuna en la vida cotidiana de las personas en Seclla:

[...] apareció en este lugar, ya no hay maltratos. La gente ya tiene miedo de golpear a los niños y a las mujeres. Hay un señor en Seclla que tiene muchos hijitos, y toma mucho, y cada vez que toma maltrata a su esposa [...]. Cada vez que toma le maltrata. Parece que una oportunidad lo denunció a la Demuna, y han traído a la Policía. El hombre se escapó a las chacras. Pero tras de él ya se ha ido las rondas ya. Lo capturaron, y lo llevaron a la cárcel, y ha estado allí tres meses. Yo veo que ese hombre ya no toma, y ya no escucho que le pega a sus hijos, ni a su esposa. [...], quisiéramos que la Demuna definitivamente se quede por acá, para que haya respeto, para que haya miedo. (Autoridad de la comunidad de Atuna)

Más allá de la exactitud de este testimonio, lo interesante es destacar la forma en que la Demuna se está instalando en el imaginario de las personas de Seclla. De acuerdo con esta narración, se la está asociando y entendiendo como un espacio que controla y sanciona a las personas que cometen actos de violencia contra otras. Se está reforzando así la noción acerca de los derechos de las personas a vivir sin violencia. A su vez, la Demuna —ante la ausencia de un puesto policial— es vista por algunas autoridades como una “ayuda” que les permitirá hacer justicia y sancionar hechos de violencia.

Es muy importante destacar que hay muchas personas a las que entrevistamos que no conocen de la existencia de la Demuna, las que saben que hay una instancia así llamada desconocen sus objetivos y funciones, y quienes sí saben de ella conocen parcialmente sus fines. Aquí es necesario reconocer que por ser una institución nueva se ignora sus funciones y limitaciones, algo que sumado a la necesidad de atención genera sobreexpectativas en las personas. También este desconocimiento se debería a falta de difusión y acciones de sensibilización para la prevención y atención que debe hacer la propia Demuna; pero en medio de un contexto rural con carencias de profesionales especializados en la defensa de derechos y con limitaciones económicas y logísticas, eso se torna muy difícil. Reconocemos que la falta de recursos puede ser uno de los factores que influye, pero también es importante que el municipio pueda fortalecer este espacio con alianzas más claras con el CEM-Angaraes y las defensorías comunitarias, por ejemplo.

La dinámica de funcionamiento de la Demuna se ha visto afectada por el cambio de gestión del gobierno local. Así, a solo un año de su implementación, entre la gestión previa y la nueva, ha cambiado de responsable, oficina, ubicación y mobiliario. Lo que llama la atención es que incluso el registro de casos y las estadísticas previas a 2015 han desaparecido. Una persona entrevistada, que en algún momento fue responsable de la Demuna, precisó que la municipalidad tuvo que comenzar de cero e implementarla nueva y totalmente. Igualmente, una autoridad municipal entrevistada señaló que decidieron cambiarla de ubicación para que sea más accesible a la población, pues antes se encontraba en el segundo piso, y ahora está en el primero, en la entrada del municipio. Pero la dificultad es que muchas veces esta oficina está cerrada porque el responsable debe salir para cumplir sus funciones como director de la academia municipal.

Para el segundo año de funcionamiento de esta institución, sus condiciones de trabajo no cambiaron: el nuevo responsable siguió haciéndose cargo de más de

un programa social dentro del municipio, además del de la Demuna. Él reconoce que tiene voluntad y sensibilidad para trabajar en ella, pero no está capacitado en los procedimientos de prevención, atención y sanción de la violencia que se ejerce contra los niños, niñas y adolescentes. Una lectura de esta dinámica podría ser que no encontramos un real compromiso municipal con el trabajo de la Demuna, lo cual implica una alta dedicación y especialización, como ya se ha señalado en otros estudios (Boza 2007). Otra lectura que se puede hacer, entre líneas, es que se la percibe como un espacio importante pero "impuesto" por Tadepa. Así nos lo hicieron saber las autoridades que entrevistamos durante 2014 y también en 2015. Frases como "es la Demuna de Tadepa" muestran la falta de apropiación de este espacio y también el desconocimiento sobre las responsabilidades del gobierno local y de la norma que estipula que todo municipio debe tener una Demuna. Prevalece así la noción de imposición:

Entiendo que la Demuna ha sido implementada por Tadepa porque pusieron énfasis, porque como ellos estaban trabajando contra la no violencia familiar y necesitaban una entidad que los respalde dentro de la municipalidad, creo que ellos impulsaron, y se creó formalmente. Pero no tenía presupuesto. Y nosotros, cuando entramos a la municipalidad, la hemos dotado de un presupuesto. A través de eso se puede visualizar que sí tenemos voluntad para trabajar. Y necesitamos que un personal esté dedicado a trabajar ese tema, y eso es así. Lamentablemente nuestra finalidad es pequeña, y cada oficina tiene a su cargo varias cosas. Pero su actividad principal es la Demuna; tiene algunos cargos adicionales pero su función principal es la Demuna. (Exalcalde de Seclla)

Lo antes descrito nos muestra que en Seclla hay dos dinámicas contradictorias en relación con la Demuna. Por un lado, se podría concluir que de parte de la población hay un cierto tipo de "apropiación" de esta, aunque se le atribuyen expectativas que van más allá de sus funciones. Por otro lado, las autoridades muestran distancia y falta de apropiación, lo que se traduce en la carencia de recursos necesarios para lograr su institucionalidad en Seclla. Esta doble dinámica se muestra también en el hecho de que los pobladores de Seclla acuden a la Demuna a hacer sus denuncias, pero aquella no tiene un registro serio, riguroso ni sistemático de estas.

Las defensorías comunitarias

Las defensorías comunitarias son una respuesta colectiva para atender la violencia; un espacio comunal para defender los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres que trabaja de la mano con las autoridades locales y vigila para que estas cumplan sus deberes (Instituto de Defensa Legal 2002).

Las defensorías comunitarias en Seclla están compuestas por un grupo de hombres y mujeres de las comunidades de Seclla que Tadepa capacitó para que contribuyan en las acciones de prevención e identificación de la violencia contra los niños y las mujeres. Estos defensores, en su mayoría mujeres, fueron elegidos en las asambleas comunales siguiendo criterios que varían de comunidad en comunidad, los cuales destacan que deben ser personas comprometidas con la comunidad, jóvenes y respetadas. El trabajo de las defensoras comunitarias es voluntario, caracterizado porque están en contacto directo con la población. Una de las defensoras comunitarias que entrevistamos comentó:

Como ya yo era defensora comunitaria, la gente me contaba sus problemas, y con mi esposo iba y le hablábamos a las personas, le orientábamos. Un familiar de la persona que estaba siendo maltratada nos avisó, y nos comunicamos con la abogada de Tadepa. Ellos vinieron con la Demuna de Seclla, y se llevó el caso a la Fiscalía. Ellos pasaron un poco de tratamiento psicológico.

Las defensoras comunitarias enfatizan que antes de ejercer como tales recibieron capacitaciones en temas vinculados a la ruta de atención de la violencia, tanto por parte de Tadepa como del CEM-Angaraes. Su trabajo consiste en identificar casos, registrarlos en el cuaderno de actas y derivarlos a la Demuna. Sin embargo, para ellos no es fácil acceder a esta; por ejemplo, las veces que han ido a Seclla la oficina estaba cerrada, y no lograron transferir la atención del caso identificado.

Asimismo, precisamente debido a la naturaleza voluntaria de su trabajo, encontramos diferentes grados de compromiso y capacidad entre las defensoras comunitarias de Seclla. Por ello resulta relevante plantear espacios de acompañamiento para seguir fortaleciendo esta institución de reciente creación en el distrito de Seclla.

En Seclla las instituciones responsables de establecer acciones de prevención de la violencia son la Demuna y a escala provincial el CEM-Angaraes y la Policía. En los hechos, esta tarea se cumple en su mínima expresión porque dichas instituciones no tienen recursos económicos ni logísticos para hacerlo. Durante el tiempo estudiado (2013-2015), observamos que el CEM-Angaraes llegó a Seclla con relativa frecuencia por la presencia de Tadepa, que facilitó su trabajo articulando y convocando a las autoridades y a la población. El coordinador de esta institución precisó que les es casi imposible ir a los distritos rurales a realizar acciones de prevención porque movilizarse es muy costoso, y, pese a que es su mandato, no tienen recursos ni personal suficientes para esta tarea de prevención de la violencia. La Policía, a través del área de violencia familiar tiene también este rol, pero por las mismas razones no puede llegar a las comunidades a cumplirlo. La Demuna tampoco cuenta con personal ni recursos para realizar campañas educativas y de sensibilización sobre la prevención de la violencia contra los niños y de pareja.

Donde sí hay un trabajo más sostenido es en la atención y sanción de la violencia, sobre todo debido a la presencia del juez de paz y, recientemente, de la Demuna y las defensorías comunitarias. En el trabajo de campo hemos observado que las autoridades comunales (incluidas también las rondas campesinas) en algún momento también han usado el chicote para sancionar, sobre todo, a los esposos agresores. Sin embargo, la violencia contra los niños es algo que se justificaba tanto por la población como por los y las cuidadoras porque se la entiende como parte del derecho y deber que tienen los padres de educar a sus hijos (Aldana et ál. 2015).

Finalmente, es necesario resaltar que para realizar estrategias de prevención es preciso conocer la dimensión de la violencia contra los niños; pero esto se torna problemático en muchas zonas rurales. En el trabajo de campo hemos observado que hay distintos tipos de registro de la violencia, y que no existe continuidad en ellos. Asimismo, constatamos que la violencia contra los niños está naturalizada y por lo tanto invisibilizada y subrepresentada por el bajo número de denuncias. El juez de paz de Seclla, por su parte, apreció que nunca ha recibido ningún caso de violencia contra los niños; solo casos de violencia contra las mujeres y denuncias de

omisión de pensión alimentaria y abandono de hogar. En la Demuna tampoco hay claridad en el registro de casos. Uno de los responsables entrevistados registró que en 2015 hubo 16 denuncias, entre las que se incluye violencia a las mujeres, a niños y atención de casos de tenencia y régimen de visitas. Pero las cifras desagregadas de casos de violencia contra las mujeres (3 casos) y 12 casos de denuncia por omisión alimentaria (dentro de las cuales identificó casos de violencia psicológica a niños) no concuerdan con el total registrado. Al preguntarle al responsable por este desfase, señaló que las cifras exactas las maneja la Gerencia de Desarrollo Social. La misma situación y respuesta ocurrió el año previo (2014). Entonces, la Demuna registró 10 denuncias y el desagregado implica 1 de violencia sexual a "una mujer menor" y 4 casos de maltrato psicológico (2 a niños y 2 a adolescentes). Nuevamente las cifras no coinciden con el total de denuncias recibidas. Por otro lado, para el caso de Seclla, el CEM registra que durante 2015 recibió 9 denuncias, 2 de las cuales fueron sobre violencia psicológica, 3 acerca violencia física y 4 en relación con violencia sexual. El cambio de gestión municipal no permitió que en la Demuna haya una continuidad o seguimiento en el registro de denuncias. El CEM-Angaraes, si bien lleva un registro y reporte mensual de las denuncias recibidas, no tiene continuidad en los elementos que conforman sus estadísticas, y desde 2011 a 2015 se han ido agregando nuevos criterios a la información estadística. Se suma a esto que el CEM solo procesa la información a escala provincial, por lo que no se puede conocer la evolución de las cifras en el ámbito distrital.

La dificultad con estas diversas formas de registro es que contribuyen a subregistrar los tipos específicos de violencia que viven niñas, niños, adolescentes y mujeres, y por lo tanto no se puede conocer la real magnitud de denuncias de violencia que hay en las zonas rurales, lo que a su vez invisibiliza el problema y no ayuda para que los gobiernos locales y nacionales asuman medidas o programas específicos para abordarlos. Sin embargo, pese a este desfase en el registro, encontramos que las denuncias y casos que atiende la Demuna en Seclla se han incrementado. En 2014 se atendieron 10 casos y en 2015, 16.³⁴ Esto no significa necesariamente que la violencia se incrementa, sino que lo que aumenta es la denuncia, justamente porque la violencia se va desnaturalizando. Probablemente estas dinámicas en el crecimiento de las denuncias tanto a escala distrital como provincial se deban a que el trabajo de Tadepa, el de otras ONG y del Estado mismo están contribuyendo a cuestionar la naturalización de la violencia contra los niños. Nos centraremos a continuación en el rol del Estado, particularmente para el caso de los territorios rurales como Seclla.

34. En un análisis más amplio de las cifras que proporciona el CEM se aprecia que en la provincia de Angaraes ha habido un incremento de las denuncias de violencia, de 112 en 2011 a 183 en 2015; de 2011 a 2014 se presenta un incremento constante y en 2015 se registra un descenso considerable.



El Estado peruano y la prevención y atención de la violencia contra los niños en zonas rurales

El análisis de la normatividad sobre violencia contra los niños, que presentamos en la sección 2, muestra que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el ente rector de las políticas de prevención y atención de la violencia contra los niños. En su interior se desarrolla el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), de alcance nacional, con oficinas descentralizadas en cada provincia del país y en cada distrito de Lima, los llamados CEM (Centro de Emergencia Mujer). Sobre la base de las entrevistas realizadas a funcionarias de este Ministerio identificamos que esta instancia diseña e implementa políticas de prevención y atención de la violencia contra los niños, pero que sobre todo se centran en las zonas urbanas y en espacios educativos. El PNCVFS, a través de su Unidad de Prevención y Promoción Integral de la Violencia Familiar y Sexual, y junto al Ministerio de Educación, han elaborado un conjunto diverso de iniciativas para prevenir la violencia en el espacio escolar y para que se reduzca la tolerancia social frente a esta que presentamos en la primera sección. Tales iniciativas se trabajan en los tres niveles de educación básica (inicial, primaria y secundaria), fundamentalmente a través de la capacitación docente, la elaboración de materiales de apoyo y la participación de madres y padres de familia, así como de los propios estudiantes. Una de las funcionarias del PNCVFS explicó el objetivo de este trabajo para cada ámbito de estudio.

A nivel inicial, [se promueve] un ambiente familiar y educativo sin violencia enmarcado en una cultura de buen trato, que permita el desarrollo infantil para niños y niñas de tres a cinco años. A nivel primaria, [se promueve la formación de] estudiantes con habilidades y capacidades socioafectivas para la prevención de toda forma de violencia escolar,

familiar y sexual, y a nivel secundaria, que estudiantes de instituciones educativas incrementan su percepción de riesgo frente a la violencia familiar y sexual, embarazo en adolescentes y trata de personas.

Estas iniciativas se impulsan en el marco de acciones intersectoriales de sensibilización e información. Además, involucran a un conjunto amplio de actores sociales tales como funcionarios, directivos, docentes, familias y estudiantes. De acuerdo con las funcionarias entrevistadas, el PNCVFS ha priorizado la alianza con el Ministerio de Educación porque se entiende que el espacio educativo “es el indicado para trabajar estrategias orientadas a enfrentar la discriminación, y en desmontar las estructuras patriarcales”. Igualmente, plantean que el objetivo de la prevención es modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, contrarrestar prejuicios sobre la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros, cuestionar los estereotipos que legitiman o exacerban la violencia contra las mujeres y empoderar a las niñas, niños y adolescentes, en especial sobre su derecho a una vida libre de violencia.

El PNCVFS sobre todo ha centrado la acción de prevención de la violencia entre los jóvenes y adolescentes a través de la campañas que se difunden por medio de redes sociales tales como Quiere sin Violencia, Marca la Diferencia y Sin Pegar ni Humillar, Es Hora de Cambiar, que buscan sensibilizar para reducir la tolerancia social frente a situaciones de control en las relaciones de enamoramiento y prevenir el castigo físico y la violencia psicológica, respectivamente. Ambas campañas están orientadas a jóvenes de colegios y universidades de las zonas urbanas.

Sin embargo, las acciones del PNCVFS para prevenir la violencia contra los niños en zonas rurales son prácticamente inexistentes. Las funcionarias que entrevistamos aludieron a la existencia de los CEM y de la estrategia rural elaborada para atender la violencia familiar, pero no identificaron una propuesta específica para su prevención. Es decir, no existe una política *ad hoc* para prevenir la violencia contra los niños en zonas rurales, y esta responsabilidad se delega fundamentalmente a los CEM. De acuerdo con el PNCVFS:

Los CEM son servicios públicos especializados y gratuitos, de atención integral y multidisciplinaria, para víctimas de violencia familiar y sexual, en los cuales se brinda orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica [...]. Asimismo, se realizan actividades de prevención a través de capacitaciones, campañas comunicacionales, formación de agentes comunitarios y movilización de organizaciones.³⁵

Sin embargo, como hemos visto en la sección anterior, los CEM no disponen de suficiente personal y recursos para cumplir con las tareas de prevención que les corresponden, y dedican la mayor parte de su esfuerzo a las acciones de atención. Tal como analizó una de las funcionarias de Save the Children entrevistada, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables aún no tiene una política articulada para trabajar la prevención de la violencia contra los niños. Otros sectores tampoco la tienen. El Ministerio de Educación ha desarrollado varios lineamientos en los últimos años, pero el foco sigue estando en la atención más que en la prevención,

35. Fuente: página web del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, que gestiona los 239 CEM existentes en el territorio nacional: <http://www.mimp.gob.pe/portalmimp2014/index.php?option=com_content&view=article&id=831&Itemid=429>.

y lo mismo sucede con el Ministerio de Salud. Hemos señalado asimismo que la mayor parte de los servicios existentes (Mamis, proyectos con escuelas y colegios, entre otros) se dan en zonas urbanas, pero escasamente en las rurales.

Algunos programas con mayor cobertura territorial en ámbitos rurales, como los que maneja el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, podrían ser un espacio útil para acercar estas medidas a las zonas rurales. Una de nuestras entrevistadas, por ejemplo, señaló que, a través del acompañamiento familiar que se da en el programa Juntos, esto se podría viabilizar. El componente de acompañamiento familiar tuvo la intención de promover prácticas de apego entre padres e hijos, y desde su perspectiva esto contribuiría a la prevención de la violencia. Sin embargo, Gonzales (2017) explica que estas medidas estuvieron orientadas fundamentalmente al desarrollo infantil temprano, mas no así a la prevención de la violencia contra los niños en sí misma. Ello muestra que un espacio como Juntos, así como otros programas sociales del Estado peruano, como el Programa Nacional Cuna Más, enfocados en mujeres y en niños, están siendo desaprovechados para trabajar políticas articuladas y formales de prevención de la violencia. Lo que existe en Juntos, así como en gobiernos locales y regionales, son iniciativas esporádicas, aisladas y desarticuladas del ente rector, como es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.



Conclusiones

El caso analizado, así como la revisión de la literatura, nos permite concluir que en el Perú aún no existe una política nacional de prevención de la violencia contra los niños, sino iniciativas y estrategias, en algunos casos aisladas y mayormente desarticuladas, sobre todo orientadas a las zonas urbanas y al ámbito escolar. La familia como espacio social no está siendo incorporada aún en una estrategia de prevención de amplio alcance, aunque sí aparece como protagonista en algunas iniciativas de limitada cobertura. De la misma manera, no se ha diseñado una propuesta o política específica de prevención de la violencia para zonas rurales; es más, las pocas estrategias de prevención de la violencia contra los niños existentes no se implementan en las zonas rurales.

En el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el PNCVFS ha priorizado la alianza con el Ministerio de Educación con el supuesto de que es el espacio indicado para trabajar en la prevención, hecho que es valioso y desde nuestra perspectiva acertado, y en consonancia con las estrategias que pueden identificarse en la literatura revisada; pero debe incluir también una estrategia que se adapte a las escuelas de las zonas rurales del país, a las que aún no se está llegando. Es más, los distintos programas sociales del Estado peruano orientados a la superación de la pobreza y mejoramiento de la salud de niñas y niños, no obstante su alcance nacional, aún no incluyen institucional y sistemáticamente propuestas de prevención de la violencia.

El análisis de la iniciativa de prevención de la violencia implementado por la ONG Tadepa en Seclla dialoga con lo planteado en la revisión de la literatura, mientras otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la prevención de

la violencia sobre todo se enfocan en generar entornos saludables que priorizan la educación de los padres o cuidadores. Una particularidad de Tadepa, si se le compara con sus pares en el Perú y América Latina, es que además ha promovido la creación de instituciones orientadas a la prevención y atención de la violencia tales como la Demuna y las defensorías comunitarias. La primera es una organización del gobierno local que por ley todo municipio local y provincial está obligado a tener, pero el análisis de la oficina de Seclla nos muestra que las autoridades y funcionarios locales desconocen esta dimensión de obligatoriedad y, sobre todo, no tienen los medios logísticos, humanos y financieros para su adecuado funcionamiento. Entre tanto, las defensorías comunitarias son una organización comunal voluntaria que pese a sus limitaciones tiene el compromiso de trabajar a favor de la prevención de la violencia.

Un hecho que resalta en el plano local con la Demuna es la falta de continuidad, sistematicidad y rigurosidad para el registro de las denuncias de violencia. En el ámbito provincial hay una mayor sistematicidad en el registro de las denuncias, pero, al cambiar los criterios para llevarlo a cabo, las estadísticas pierden comparabilidad de un año a otro. Esto contribuye a la subrepresentación de la violencia contra los niños y no permite tener una real magnitud del problema, lo que de alguna manera repercute también en la falta de políticas e iniciativas locales para la prevención y atención de la violencia en zonas rurales como Seclla.

El caso analizado muestra que, en las zonas rurales, las iniciativas y estrategias de prevención de la violencia contra los niños descansan sobre todo en la sociedad civil y en las organizaciones comunales. En estas zonas, el Estado en sus diversos niveles aún no asume la responsabilidad que la normatividad peruana le ha atribuido en relación con la prevención de la violencia en su real dimensión, dotando de los recursos humanos y financieros para la implementación de estrategias concretas. Como sugirió una de las personas entrevistadas, "hay una pretensión de trabajo en la prevención de la violencia"; lo que falta es que las iniciativas específicas y centradas en las ciudades se tornen nacionales e incluyan a las zonas rurales para así reducir no solo la violencia contra los niños, sino también las desigualdades y brechas entre zonas urbanas y rurales.



Aguilar, Benjamín

1992 "¿Un nuevo Código de Menores?". *Derecho y Sociedad*, n.º 6: 8-9.

1996 "¿Un nuevo derecho para los niños y adolescentes?". *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, n.º 50: 433-453.

Aldana, Úrsula, Patricia Ames, Mercedes Crisóstomo y Sarita Oré

2015 *La violencia infantil y el entorno doméstico: puntos de partida para una propuesta de prevención en Huancavelica*. Documento de Trabajo 213. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Alfonso, Pamela

2016 *Prevención del maltrato infantil: situación de la política pública en Bogotá*. Bogotá: Maestría en Salud Pública, Pontificia Universidad Javeriana.

Algeri, Simone y Luccas Mello de Souza

2005 "Intrafamiliar Violence against the Child: A Reflexive Analysis". *Online Brazilian Journal of Nursing*, vol. 4, n.º 3: 1-6.

Ames, Patricia

2013 *Entre el rigor y el cariño. Infancia y violencia en comunidades andinas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2017 Mapeo de intervenciones, programas o estrategias para prevenir y abordar la violencia física contra los niños en el contexto de la familia. Informe final de consultoría. Unicef, manuscrito no publicado.

Barth, Richard

- 2009 "Preventing Child Abuse and Neglect with Parent Training: Evidence and Opportunities". *Future of Children*, vol. 19, n.º 2: 95-118.

Bernui, Pedro

- 2014 "Concepto, naturaleza del derecho del niño y adolescente". *Revista Jurídica Docentia et Investigatio*, vol. 16, n.º 2: 49-68.

Boza, Beatriz

- 2007 "Gasto público con incidencia en infancia: análisis comparativo entre Demuna y Wawa Wasis". En C. Monge y B. Boza, *Vigilancia ciudadana de la acción del Estado sobre la infancia*. Lima: Niños del Milenio.

Bronfenbrenner, Urie

- 1999 "Environments in Developmental Perspective: Theoretical and Operational Models". En S. L. Friedman y T. D. Wachs (eds.), *Measuring Environment across the Life Span: Emerging Methods and Concepts*. Washington, D. C.: American Psychological Association, pp. 3-28.

Carrillo, Sonia, Karen Ripoll-Núñez y Paul Schvaneveldt

- 2012 "Family Policy Initiatives in Latin America: The Case of Colombia and Ecuador". *Journal of Child and Family Studies*, vol. 21, n.º 1: 75-87.

Cepal

- 2009 "Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro". *Desafíos. Boletín de la Infancia y Adolescencia sobre el Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, n.º 9: 1-12.

De Botton, Lena, Ignasi Puigdellívol e Irene de Vicente

- 2012 "Evidencias científicas para la formación inicial del profesorado en prevención y detección precoz de la violencia de género". *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, vol. 73, n.º 26: 41-55.

Defensoría del Pueblo-Colombia

- 2018 *Situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes nacionales y extranjeros en departamentos y municipios de frontera. Acciones y omisiones institucionales. Informe Defensorial 2018*. Bogotá: Defensoría del Pueblo de Colombia.

Defensoría del Pueblo-Perú

- 2013 *La trata de personas en agravio de niños, niñas y adolescentes*. Lima: Defensoría del Pueblo de Perú.

Del Castillo, Lucero

- 2012 "Las políticas públicas de protección infantil: una mirada a las Demuna". *Boletín de Políticas Públicas sobre Infancia. Niños del Milenio*, n.º 4: 1-12.

García, Emilio

- 1998 *Child Rights in Latin America. From Irregular Situation to Full Protection*. Bogotá: Unicef.

Gilbert, Neil

- 1997 *Combating Child Abuse: International Perspectives and Trends*. Nueva York, Oxford: Oxford University Press.

Gonzales, Maira

- 2017 Incidencia de los servicios de Demuna de los gobiernos locales de Acomayo y Acos de la provincia de Acomayo-Cusco en la reducción de la violencia y en ser considerados como referentes en la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tesis para optar el título de magíster en gerencia social, Pontificia Universidad Católica del Perú.

González, Patricia

- 2017 Políticas públicas de desarrollo infantil temprano en el Perú: el caso de las intervenciones efectivas con familia. Tesis para optar el grado de magíster en políticas públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Heise, Lorie

- 1994 *La violencia contra la mujer. La carga oculta de la salud*. Washington, D. C.: Organización Panamericana de la Salud.

Henao, Juanita

- 2005 "La prevención temprana de la violencia: una revisión de programas y modalidades de intervención". *Universitas Psychologica*, vol. 4, n.º 2: 161-178.

Hernández, Dora, Esteban Páez, Laura M. Múnera, Luis F. Duque

- 2017 "Diseño de un programa basado en la promoción del desarrollo positivo en la infancia para la prevención temprana de la violencia en Colombia". *Global Health Promotion*, vol. 24, n.º 1: 83-91.

Horejsi, Charles, Cindy Garthwait, Jim Rolando

- 1994 "A Survey of Threats and Violence Directed against Child Protection Workers in a Rural State". *Child Welfare*, vol. 73, n.º 2: 173-179.

INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática

- 2011 *Encuesta Nacional de Hogares 2010*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- 2016 *Encuesta Nacional de Relaciones Sociales (principales resultados)*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Intebi, Irene y Adriana Groisman

- 1991 "Padres maltratadores: grupos de autoayuda". *Child Abuse & Neglect*, vol. 15, n.º 3: 307-311.

Ippolito-Shepherd, Josefa, María Cerqueira y Diana Ortega

- 2005 "Las escuelas promotoras de la salud en las Américas: iniciativa regional". *Promotion & Education*, vol. 12, n.ºs 3-4: 220-229.

Leibel, Manfred y Marta Martínez (eds.)

- 2009 *Infancia y derechos humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica*. Lima: Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y el Caribe.

Maclure, Richard

- 2014 "Children's Rights in Latin America: Constraints and Possibilities". *International Journal of Children's Rights*, n.º 22: 235-239.

Martínez, Óscar y Ximena Perés

- 2006 "Prevención del maltrato infantil en poblaciones rurales del departamento de La Paz". *Ajayu*, vol. 4, n.º 2.

Ministerio de Educación

2013 *Paz Escolar. Estrategia Nacional contra la Violencia Escolar*. Lima: Minedu.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

2013 *Proyecto "Prácticas de crianza que promueven el buen trato hacia niñas y niños de 3 a 5 años"*. Lima: MIMP. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/procesos/pc_pncvfs_2013.pdf> (última consulta: 27/01/17).

Moreno, Antonio

2005 "Maltrato infantil y el rol social de las defensorías". *Temas Sociales*, n.º 26: 189-198.

Morlachetti, Alejandro

2010 "20 años después de la Convención de los Derechos del Niño: su incorporación en las constituciones de América Latina y la jurisprudencia de los tribunales constitucionales". *Child Abuse & Neglect*, n.º 34: 5-9.

Mouesca, Juan

2015 "Prevención del maltrato infantil: función del pediatra". *Archivos Argentinos de Pediatría*, vol. 113, n.º 6: 558-567.

Murrieta, Patricia, Norma Ruvalcaba, Vicente Caballo, Maryurena Lorenzo

2014 "Cambios en la percepción de la violencia y el comportamiento agresivo entre niños a partir de un programa de habilidades socioemocionales". *Psicología Conductual*, vol. 22, n.º 3: 569-584.

Muzzi, Mariana

2006 "Las obligaciones del Estado frente a la salud: el maltrato infantil y los Módulos de Atención frente al Maltrato Infantil en Salud (Mamis)". *Agenda Internacional XII*, n.º 23: 365-438.

Páez, Gina

2016 La problemática de la defensa de los derechos del niño y del adolescente en la Demuna de la provincia de Huaylas en relación a la búsqueda del bienestar subjetivo. Tesis para optar el grado de magíster en gerencia social, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pereira, Beatriz, Juan Carlos Angulo, Carlos Neto, Peter Smith

2002 "Reinventar los espacios de recreo para prevenir la violencia escolar". *Cultura y Educación*, vol. 14, n.º 3: 297-311.

Pinheiro, Paulo

2006 *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas*. Ginebra: United Nations Secretary-General's Study on Violence Against Children.

Pisani, Elisa y Maria Martins

2016 "Universal Violence and Child Maltreatment Prevention Programs for Parents: A Systematic Review". *Psychosocial Intervention*, vol. 25, n.º 1: 27-38.

Posada-Díaz, Álvaro, Juan Fernando Gómez-Ramírez y Humberto Ramírez-Gómez

2008 "Crianza humanizada: una estrategia para prevenir el maltrato infantil". *Acta Pediátrica de México*, vol. 29, n.º 5: 295-305.

Rodríguez, Javier y Rafael Tunarosa

2005 Proyecto de prevención del maltrato infantil en Firavitova Boyacá. Licenciatura en medicina, especialización en prevención del maltrato Infantil, Pontificia Universidad Javeriana.

Rodríguez, Pablo y María Emma Mannarelli (eds.)

2007 *Historia de la infancia en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Romero, Susana

2007 "Un siglo de legislación sobre infancia en América Latina. Un cuadro cronológico". En P. Rodríguez y M. E. Mannarelli (eds.), *Historia de la infancia en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 615-632.

Save the Children

2008 *Manual sobre disciplina positiva*. Lima: Save the Children.

Silva, Alejandra

2014 *Estrategias de sensibilización destinadas a padres y docentes para prevenir el maltrato infantil*. Córdoba: Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones.

Silva, Alejandra y Carmen Tabernero

2013 "Escuela y familia: alianza estratégica para la prevención del maltrato infantil". *Educare*, vol. 17, n.º 2: 51-74.

Sulmont, David y Sylvia Matos

2009 *Modelos multivariados para la violencia conyugal, sus consecuencias y la solicitud de ayuda*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Task Force on Violence

1999 "The Role of the Pediatrician in Youth Violence Prevention in Clinical Practice and at the Community Level". *Pediatrics*, vol. 103, n.º 1: 173-181.

Unicef

2015a Unicef Perú felicita al Estado peruano por la ratificación de protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño que garantiza la participación de la niñez en la defensa de sus derechos. Disponible en: <https://www.unicef.org/peru/spanish/media_31324.htm> (última consulta: 11/11/2018).

2015b *Abuso sexual infantil. Cuestiones relevantes para su tratamiento en la justicia*. Montevideo: Unicef Uruguay.

UPPIFVFS-PNCVFS

2015 *Evaluación final del proyecto Prácticas de Crianza que Promueven el Buen Trato hacia Niñas y Niños de 3 a 5 años*. Lima: MIMP.

Wirtz, Andrea, Carmen Alvarez, Alessandra C. Guedes, Luisa Brumana, Cecilie Modvar y Nancy Glass

2016 "Violence against Children in Latin America and Caribbean Countries: A Comprehensive Review of National Health Sector Efforts in Prevention and Response". *Bmc Public Health*, vol. 16, n.º 1: 1-16.

World Vision Perú

s. f. Alcances y desafíos de la Ley 30403. Disponible en: <<http://visionmundial.org.pe/Alcances-y-desafios-de-la-Ley-30403>> (última consulta: 07/04/18).

