

Ley del PNAIA, para que el próximo gobierno invierta en la infancia y garantice sus derechos

El artículo hace un análisis de la aprobación de la Ley 30362 que responsabiliza al Estado en la implementación del Plan Nacional por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) 2012-2021. Que promueva un sistema de protección contra la violencia, el acceso a salud sexual y reproductiva, la participación y la justicia juvenil, la disminución de la violencia en los hogares y en las escuelas.

The PNAIA Act: for the next government to invest in children and guarantee their rights

The article analyses Act No. 30362, passed to make the government responsible for implementing the 2012-2021 National Plan for Children and Adolescents (PNAIA), and for promoting a system of protection from violence, access to sexual and reproductive health, youth participation and justice, and a reduction of violence at home and at school.

MARÍA GABRIELA VILLALOBOS LEÓN

Directora de país de Save the Children en Perú y Ecuador. Periodista y máster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local. Especialista en Derechos Humanos con énfasis en grupos vulnerables.

PALABRAS CLAVE:

Niñez
Inversión
Derechos
PNAIA
Violencia

Me pidieron que escribiera sobre las oportunidades y los desafíos del próximo Gobierno en relación con los derechos de la niñez y la adolescencia. Me enfocaré en aspectos centrales construidos sobre la base de las recomendaciones que el Comité de los Derechos del Niño (de Naciones Unidas) realizó al Estado peruano a inicios del 2016 para que éste cumpliera con la Convención de los Derechos de Niños y Niñas; al compromiso suscrito por las y los candidatas a la presidencia: “Acuerdo de gobernabilidad para el desarrollo integral del Perú 2016-2021”; al Plan Nacional por la Infancia y Adolescencia 2012-2021 (PNAIA); y, sobre todo, a los muchos testimonios de niñas y niños que reclaman sus derechos.

Empecemos por las oportunidades. El próximo Gobierno —y la infancia— tienen todas las de ganar. En noviembre del 2015 se aprobó la Ley 30362, que eleva a rango de ley el PNAIA y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para el cumplimiento de los veinticinco resultados del PNAIA. Ésta es la clave para garantizar los derechos de la niñez, ya que el PNAIA es el instrumento-marco de la política pública para articular y vincular las políticas en materia de infancia y adolescencia. Así, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), ente rector en materia de infancia, a través del PNAIA, debe garantizar que todos los sectores (economía y finanzas, educación, salud, inclusión social, vivienda y otros) y todos los niveles de gobierno cumplan con su rol de garante de los derechos de la niñez y presupuesten las acciones necesarias.

En periodos anteriores hubo intentos fallidos por incrementar la inversión en la infancia; digo fallidos porque los gobiernos de turno encontraban excepciones y le hacían trampa a la norma. Esta vez ya no hay opción a trampas; más aún: la Ley 30362 precisa: “los recursos públicos consignados [son] inversión estratégica y prioritaria [...] y están protegidos en caso de caída de la recaudación o desaceleración económica”. Otros aspectos centrales de la Ley:

- Los recursos para el PNAIA se consignan en el presupuesto anual.
- La Ley de Presupuesto Público de cada año incluirá un anexo específico sobre el financiamiento del PNAIA y las metas por ser alcanzadas.
- El MIMP incluirá en su página web información oportuna que dé cuenta de la asignación y ejecución del presupuesto de los veinticinco resultados.

- El MEF publicará en su página web toda la información referida a la asignación y ejecución del presupuesto del gasto público en niños, niñas y adolescentes.
- El informe anual del presidente del Consejo de Ministros al Congreso de la República sobre los avances del PNAIA incluirá un punto específico sobre los recursos asignados, la ejecución, los logros y desafíos.

Hasta aquí, queda claro que lo que debe hacer el próximo Gobierno es respetar esta Ley y, para el presupuesto del 2017, asignar recursos en los veinticinco resultados del PNAIA. En el marco de este cumplimiento, creo impostergables los siguientes temas:

Para todos los resultados del PNAIA

- Aprobar el nuevo Código de los Niños, Niñas y Adolescentes, incluyendo sus opiniones, sobre todo en lo que se refiere al sistema de protección contra la violencia, el acceso a salud sexual y reproductiva, la participación y la justicia juvenil. Esto es muy importante, pues el Código de la Niñez y Adolescencia es el principal instrumento normativo nacional de la Convención de los Derechos del Niño (y la Niña) y debe responder a los pendientes que tiene el Estado peruano con la Convención.
- Incorporar en el currículo escolar los temas de derechos de la infancia y los mecanismos para exigir su cumplimiento.

Para varios resultados y con énfasis en el 4, 5, 7, 16

- Detectar y certificar la discapacidad lo antes posible, y garantizar el soporte requerido por niñas y niños.¹
- Asegurar el acceso oportuno e inclusivo de la niñez con alguna discapacidad a la educación, la salud, la recreación, los programas sociales, el trabajo, etcétera.
- Hacer efectiva y útil la coordinación intersectorial (Ministerio de Salud – Minsa, Minedu, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – Midis, Mimp, etcétera).

¹ Más del 90 % de niñas y niños con discapacidad no poseen un certificado de discapacidad, debido, entre otras cosas, a la falta de personal médico especializado que expida tales certificados, lo que obstaculiza el acceso a los servicios para las personas con discapacidad.

- Instalar por lo menos en cada distrito un Programa de Intervención Temprana – PRITE / Centro de Educación Técnico-Productiva, un Centro de Educación Básica Especial – CEBE, y un Centro de Rehabilitación y un Centro de Educación Técnico-Productiva – CETPRO.

Para varios resultados con énfasis en el 11

- Derogar el Decreto Legislativo 1204, ya que se basa en un enfoque punitivo contra adolescentes.
- Implementar programas educativos y de medidas alternativas no privativas de la libertad para adolescentes en conflicto con la ley.

Para el resultado 17

- Implementar el recién aprobado “Protocolo intersectorial para la prevención y persecución del delito y la protección, atención y reintegración de víctimas de trata de personas”.

Para el resultado 18

- Reglamentar el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes, garantizando sus opiniones, sobre todo la de los grupos más excluidos (indígenas) frente a situaciones de emergencia y desastres.
- Incluir en el grupo de trabajo de este resultado a uno o más miembros de las redes de estudiantes en reducción de riesgos de desastres.
- Poner en práctica la prevención y gestión para la reducción del riesgo a desastres desde la escuela y con las autoridades locales y regionales.
- Incluir en los planes de reducción de riesgo de desastres la mirada de la infancia (discapacidad, trabajadores, niños y niñas pequeños, etcétera).

Para el resultado 19²

- Aprobar e implementar el “Protocolo para la protección integral de niños, niñas y adolescentes”.

2 Según el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres* (Planagerd), en el Perú existen 18 607 252 personas vulnerables a riesgos ante eventos naturales (lluvias intensas, sismos, tsunamis, heladas, etcétera). De ese total, casi un tercio es población de entre 0 y 14 años de edad.

Para el resultado 20

- Definir los mecanismos para la implementación de la Ley contra el Castigo Físico y Humillante, y establecer indicadores que permitan medir la disminución de la violencia en los hogares y en las escuelas.
- Promover la disciplina positiva como estrategia de prevención.

En este ejercicio de priorización, dos de los más controvertidos son el referido al embarazo de niñas y adolescentes, y a la violencia sexual contra ellas. Lamentablemente, las posiciones religiosas se han impuesto al Estado como garante de los derechos humanos.

En 2015, solo el Sistema Integral de Salud (SIS) atendió 19 704 partos de niñas y adolescentes; casi 1500 de esas madres eran niñas de entre 10 y 14 años de edad. Esta cifra ya es alarmante; pero si solo el 55 % de niñas y adolescentes están aseguradas en el SIS, ¿podemos pensar que esta cifra, por lo menos, se duplica? Peor aún: se estima que el 60 % de las niñas madres de hasta 16 años de edad quedan embarazadas por una violación sexual (Autores varios, 2011); 15 de cada 100 adolescentes de entre 15 y 19 años han sido madres o están embarazadas; pero solo uno de cada 100 de los adolescentes ha sido padre (ENDES). La gran mayoría de las niñas y adolescentes que ven truncado su proyecto de vida por un embarazo no deseado se caracterizan por tener pocas oportunidades. Entre las más pobres, 24 % ha estado embarazada; entre las menos pobres, 7 %. En la selva se concentra el 30 % de los embarazos, y en solo seis regiones se dieron el 52 % de los nacimientos de madres menores de 15 años (Ucayali, Junín, San Martín, Loreto, Lima y Cajamarca).

Para cambiar la realidad descrita, ¿por dónde debe y puede empezar el nuevo Gobierno?... Sin titubeos ni prejuicios religiosos:

Desde el Congreso y el Ejecutivo

- Aprobar el nuevo Código de los Niños, Niñas y Adolescentes y lograr que éste incorpore sus derechos vinculados a la salud sexual reproductiva. El Código vigente está en proceso de actualización;³ en mayo

3 En 2006, el Congreso de la República realizó un foro para analizar el Código de los Niños y Adolescentes, y concluyó que era necesario formar una comisión revisora.

del 2012 la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso emitió un dictamen y presentó un texto sustitutorio que representa un retroceso, ya que elimina del derecho de los y las adolescentes mayores de 14 años de edad la posibilidad de acceder de modo directo a información, orientación y servicios sobre su salud sexual y reproductiva.

Desde el Minedu

- Incluir en el currículo escolar la igualdad de género como estrategia para la prevención de la violencia sexual. La violencia y las desigualdades de poder entre hombres y mujeres son patrones culturales que se reproducen sin mayores cuestionamientos. Peor aún: en muchos casos se exacerban al exigir que niñas y niños asuman roles y estereotipos que atentan contra ellas y ellos mismos y sus pares. La escuela, en diálogo con los hogares, es el espacio natural para desarrollar un sentido crítico capaz de romper relaciones de poder perniciosas y permitir a las y los escolares desarrollar la empatía entre ellos y ellas para disminuir las brechas y riesgos que enfrentan, sobre todo, niñas y adolescentes mujeres.
- Garantizar el desarrollo de habilidades para la vida (HpV) desde la escuela, ya que el dominio de éstas permite a las personas reconocer sus fortalezas y debilidades, y analizar las oportunidades y retos de su entorno. Una de las HpV que la escuela debe asegurar es el *pensamiento crítico* para romper hábitos, patrones culturales, paradigmas (análisis, problematización, conclusión, cambio); otra debe ser la *empatía*, ya que solo así las personas pueden entender distintas realidades y comprender mejor las reacciones, emociones y opiniones de otras personas; otra HpV clave es la de toma de decisiones, esto es, aprender a actuar proactivamente para hacer que las cosas sucedan en vez de limitarse a dejar que ocurran como consecuencia del azar o factores externos. Otro ejemplo es la *comunicación asertiva*, pues debemos aprender a expresar con claridad lo que pensamos, sentimos, necesitamos, etcétera. La lista de HpV es larga; algunas más: conocimiento de sí mismo, relaciones interpersonales, resolución de problemas y conflictos, pensamiento creativo, manejo de emociones y sentimientos, y manejo de tensiones o estrés.
- Asegurar el acceso a una educación sobre la salud sexual y reproductiva.⁴ Solo conociendo las etapas del

desarrollo y crecimiento del ser humano podremos entendernos como individuos y como parte de un colectivo. A lo largo de la vida, la sexualidad cambia y se manifiesta de formas diferentes. Una etapa de cambios intensos es la adolescencia, y por eso la escuela debe ser un espacio de aprendizaje sobre la salud sexual y reproductiva desde el punto de vista somático, emocional, intelectual y social.

- Implementar mejor la Ley 29600, que fomenta la reinserción escolar por embarazo. Hoy, ocho de cada diez adolescentes embarazadas abandonan la escuela, lo que afecta directamente su proyecto de vida y, muy probablemente, el de su hija o hijo. En este sentido, el sector educación debe diseñar propuestas para cumplir con el artículo 18 de la Ley, que pide “garantizar la equidad en la educación [...] adecuando la prestación de servicios educativos a las necesidades de las poblaciones, con especial énfasis en el apoyo a los menores que trabajan y a las alumnas embarazadas o madres”. Esto es central, ya que la deserción escolar puede ser causa y, a la vez, consecuencia del embarazo adolescente.

Desde el Minsa

- Garantizar el acceso libre y gratuito de las y los adolescentes a servicios e información confidenciales sobre la salud sexual y reproductiva.⁵ El acceso a la información es un derecho, por lo que el Estado debe garantizar que las y los adolescentes accedan a información sobre algo tan importante como su salud sexual y reproductiva. Solo así comprenderán mejor los cambios que están viviendo y tomarán mejores decisiones frente a su salud. Obligarlos a compartir sus dudas o temores frente a sus padres puede generar autocensura.

Ejecutivo y Legislativo

- Despenalizar el aborto, por lo menos en los casos de violación, incesto, graves malformaciones del feto y riesgo para la vida y la salud de la madre.
- Las opiniones de las niñas embarazadas en relación con las decisiones que se adopten sobre su embarazo deben ser siempre escuchadas y respetadas. Para una adolescente de quince años, el riesgo de morir duran-

4 El tema de la salud sexual y reproductiva ha sido eliminado de los colegios públicos por el cierre del área de Tutoría en el Minedu.

5 La Ley de Salud condiciona la atención en salud a las y los adolescentes al acompañamiento de padres, madres o tutores.

te un embarazo o un parto es el doble que el de una mujer adulta.⁶

Mimp

- Implementar la Ley de Violencia contra la Mujer y el grupo familiar priorizando estrategias de prevención. La violencia no puede ser tolerada. En familias donde se violenta a la mujer, se violenta también a las niñas y niños. En 2015, más de 41 000 peruanas fueron víctimas de maltratos en el Perú, y se registraron más de 70 feminicidios y 161 tentativas de feminicidio. Esto solo incluye data del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual “Contigo” del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Implementar y dar presupuesto por lo menos a una Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (Demuna) por distrito.

MEF

- Incluir en el Plan de Incentivos que los gobiernos locales implementan programas comunitarios para la prevención de la violencia sexual contra la infancia (comunidad-escuela-sistema local de protección).

Actores del sistema de protección (Fiscalía, PNP, Medicina Legal, CEM, Demuna...)

- Formar permanentemente a servidores públicos en aspectos vinculados a los derechos de la niñez, sus etapas de desarrollo, etcétera (UNFPA, 2013). Solo así se evitará la revictimización de la niñez. La mayoría de funcionarios cuestionan las denuncias de las niñas y adolescentes, pues consideran sus testimonios inverosímiles o los responsabilizan por los actos realizados en su contra.
- Asegurarse de que por lo menos el 50 % de médicos legistas sean mujeres. La mayoría de victimarios son hombres, y las niñas y adolescentes rechazan ser revisadas por otro varón.


6 Un diagnóstico de Save the Children sobre el sistema de protección en el Perú del 2011 recogió la percepción de autoridades y operadores y operadoras de servicios públicos sobre el sistema de protección, y concluyó que los funcionarios tenían escasa especialización en temas de infancia. En el año 2015, otro estudio de Save the Children arrojó que al 84 % de las operadoras y los operadores encuestados no se les solicitó una formación específica sobre derechos de la niñez para acceder al puesto de trabajo.

- Incrementar el número de espacios adecuados para realizar la entrevista única a niñez y adolescencia víctima de violencia sexual. Hoy existen solo cuarenta cámaras Gesell y veinte salas en todo el país.

- No existe un registro oficial único de víctimas de violencia.

¿QUÉ SIGNIFICA ESTO PARA LAS NIÑAS Y ADOLESCENTES?

- “Yo quería gritar... Cállate, me decía... La primera vez me tocó el seno y quería besarme en la boca... Le conté a la señora Loidith que su esposo entró a mi cama y no me creía... Le conté que yo no he querido y no me creía...” (Julia, 15 años).
- “El Estado y las autoridades tienen una deuda pendiente con nosotras y nosotros... en cuanto a promover nuestra participación y protegernos de todo tipo de violencia” (Carolina, 17 años).

El embarazo adolescente tiene consecuencias físicas y psicológicas en la vida de las niñas y adolescentes y en la de sus hijos e hijas (desnutrición infantil, mortalidad materna y neonatal, depresión, suicidio), y repercusiones legales, como las derivadas de recurrir al aborto, que, por ser ilegal, se realiza en condiciones insalubres y las pone en conflicto con la ley. La maternidad temprana, la pobreza y la exclusión están íntimamente relacionadas, y se consideran factores de reproducción intergeneracional de la pobreza. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

TÁVARA OROZCO, Luis (editor) (2011). *Factores relacionados con el embarazo y la maternidad en menores de 15 años en América Latina y el Caribe*. Lima: FLASOG y PROMSEX.

UNFPA (2013). *Annual Report 2013*. Washington: UNFPA. Disponible en: <http://www.unfpa.org/es/node/60220>