



# UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

ESCUELA DE POSGRADO

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

## TESIS

Para optar el grado académico de Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

## AUTOR

Magister Crosby Crosby, Ana Patricia

(ORCID: 0000.0002.9157.504X)

## ASESOR

Doctor Guerra Arteaga, Hugo

(ORCID: 0000.0003.1465.039X)

**Lima, Perú**

**2023**

## **Metadatos Complementarios**

### **Datos de autor**

Magister Crosby Crosby, Ana Patricia

Tipo de documento de identidad del AUTOR: DNI

Número de documento de identidad del AUTOR: 25739100

### **Datos de asesor**

Doctor Guerra Arteaga, Hugo

Tipo de documento de identidad del ASESOR: DNI

Número de documento de identidad del ASESOR: 07710361

### **Datos del jurado**

JURADO 1: Doctor Miró Quesada Rada, Francisco José, DNI N°08234303, ORCID 0000.0002.9464.790X

JURADO 2: Doctor Seminario Correa, Francisco Enrique, DNI N°43302541, ORCID 0000.0001.8512.1298

JURADO 3: Doctor Mejía Navarrete, Julio Víctor, DNI N°08425674, ORCID 0000.0002.4170.5643

### **Datos de la investigación**

Campo del conocimiento OCDE: 312028

Código del Programa: 5.06.01

A la amada memoria de mis padres.

AGRADECIMIENTOS

La realización del presente trabajo de investigación para optar el Grado Académico de Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, no habría sido posible sin la asesoría y motivación de mi Asesor, el Dr. Hugo Guerra Arteaga, a quien agradezco profundamente por haber aceptado acompañarme en esta labor.

Asimismo, expreso mi especial agradecimiento a la Dra. Rosario de la Fuente Hontañón y al Mg. Andrés Corrales Angulo por haberme hecho llegar sugerencias especializadas para la elaboración del instrumento de recolección de datos utilizado para las entrevistas llevadas a cabo en el proceso investigativo. Igualmente, a los Dres. Regina Medina Espinoza, Rafael Santa María D'Angelo y Rolando Márquez Cisneros, quienes validaron tal herramienta en calidad de Jueces Expertos.

Finalmente, a todas las personas que, generosamente, aceptaron regalarme su tiempo al concederme las entrevistas efectuadas, a través de las cuales encontré transparencia y reflexión para la acción, muchísimas gracias.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	12
1. CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	15
1.1 Descripción del problema.....	15
1.2 Formulación del problema.....	21
1.2.1 Problema general.....	21
1.2.2 Problemas específicos.....	22
1.3 Importancia y justificación del estudio.....	22
1.4 Delimitación del estudio.....	29
1.5 Objetivos de la investigación.....	29
1.5.1 Objetivo general.....	30
1.5.2 Objetivos específicos.....	30
2. CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	31
2.1 Marco histórico.....	31
2.1.1 La familia y la infancia en las Constituciones Políticas de Perú.....	31
2.1.2 Los instrumentos internacionales sobre la niñez y la familia.....	33
2.1.3 El Código de los Niños y Adolescentes y la DEMUNA como servicio público dirigido a la infancia y a la familia.....	36
2.2 Investigaciones relacionadas con el tema.....	39
2.3 Estructura teórica y científica que sustenta el estudio.....	45
2.4 Definición de términos básicos.....	49
2.4.1 Familia.....	49
2.4.2 Fortalecimiento de la familia.....	51
2.4.3 Infancia.....	53
2.4.4 Interés superior del niño.....	54
2.4.5 Protección a la infancia.....	54
2.4.6 Desarrollo humano integral.....	55
2.4.7 Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA).....	56
2.4.8 Política pública.....	57
2.4.9 Actores políticos.....	59
2.5 Fundamentos teóricos que sustentan el estudio.....	61
2.6 Categorías y subcategorías.....	66
2.6.1 Categoría 1. Fortalecimiento de la familia.....	66

2.6.2 Categoría2. Protección a la infancia .....	66
3. CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO .....	68
3.1 Enfoque, tipo, método y diseño de la investigación.....	68
3.2 Población y muestra .....	68
3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	70
3.4 Descripción de procedimiento de análisis .....	72
4. CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	74
4.1 Resultados.....	74
4.1.1 Resultados obtenidos de la documentación consultada .....	74
4.1.2 Resultados obtenidos de las entrevistas realizadas .....	98
4.2 Análisis de resultados .....	130
4.2.1 Análisis de los resultados sobre el fortalecimiento de la familia .. ...	130
4.2.2 Análisis de los resultados sobre la protección a la infancia.....	135
4.2.3 Relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia.....	141
4.2.4 Relación entre las categorías y el desarrollo humano integral.....	149
4.2.5 Correspondencia del análisis de resultados con los objetivos de la investigación .....	158
5. CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	163
6. REFERENCIAS .....	171
7. ANEXOS .....	185
1: Declaración de autenticidad.	
2: Matriz de consistencia.	
3: Matriz de operacionalización.	
4: Instrumento utilizado.	
5: Validación por Jueces Expertos.	
6: Reseña biográfica de Jueces Expertos.	
7: Resúmenes de entrevistas realizadas.	

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Casos atendidos en las DEMUNA en el año 2019.....	63
Tabla 2: Estudio de coincidencias de planes de gobierno 2006 – 2011 en relación a la Política 16 del AN, sobre el fortalecimiento de la familia.....	80
Tabla 3: Estudio de coincidencias de planes de gobierno 2011 – 2016 en relación a la Política 16 del AN, sobre el fortalecimiento de la familia.....	81
Tabla 4: Estudios de coincidencias de planes de gobierno 2016 – 2021 en relación a la Política 16 del AN, sobre el fortalecimiento de familia.....	82
Tabla 5: Planes de gobierno 2006 – 2011 en relación a la Política 16 del AN, sobre la protección a la infancia.....	92
Tabla 6: Estudio de coincidencias de planes de gobierno 2011 – 2016 en relación a la Política 16 del AN, sobre la protección a la infancia.....	93
Tabla 7: Estudios de coincidencias de planes de gobierno 2016 – 2021 en relación a la Política 16 del AN, sobre la protección a la infancia.....	94
Tabla 8: Relación de entrevistados.....	98
Tabla 9: Resumen de participación en medidas o propuestas realizadas por los siete ex congresistas de la República entrevistados, en relación a las categorías presentadas.....	101
Tabla 10: Resumen de participación en medidas o propuestas realizadas por los seis entrevistados que formaron parte del Ministerio de la Mujer, rector en la materia, en relación a las categorías presentadas.....	101
Tabla 11: Resumen de participación en medidas o propuestas realizadas por los tres entrevistados que formaron parte de la PCM y del Ministerio de Justicia (hoy, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), en relación a las categorías presentadas.....	102
Tabla 12: Resumen de participación en medidas o propuestas realizadas por los cinco entrevistados que formaron parte de otros espacios públicos y de la sociedad civil, en relación a las categorías presentadas.....	102
Tabla 13: Resumen de la primera parte de las preguntas incluidas en el IRD.....	103
Tabla 14: Resumen de la segunda parte de las preguntas incluidas en el IRD.....	104
Tabla 15: Resumen de la tercera parte de las preguntas incluidas en el IRD.....	104

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Porcentaje de menores de 15 años en orfandad o que no viven con sus padres...	19
Figura 2: Anemia en niños de 6 a 36 meses de nacidos.....	25
Figura 3: DCI en niños hasta los 5 años de edad.....	26
Figura 4: Mortalidad en niños de 0 a 5 años por cada 1000 nacidos vivos, entre 1992 y 2020.....	27
Figura 5: Línea de tiempo sobre medidas públicas acerca de la familia.....	75
Figura 6: Línea de tiempo sobre medidas públicas acerca de la protección a la infancia.....	85
Figura 7: Situación de las DEMUNA al 01 de marzo de 2022.....	96
Figura 8: Relación entre las categorías y el DHI.....	151

## RESUMEN



El presente Trabajo de Investigación explora, desde el análisis politológico cualitativo, el comportamiento de los gobiernos, del Parlamento Nacional y de los actores políticos que aspiran al poder o que buscan incidir en la elaboración y ejecución de políticas públicas; respecto de las obligaciones del Estado referentes al fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, entre los años 1990 y 2020; así como de su visión estratégica sobre las Defensorías Municipales del Niño y Adolescente (DEMUNA) como una posible vía de cumplimiento de tales obligaciones.

Las categorías de trabajo referentes a la institución familiar y a la niñez, entendidas estas como el fundamento social y el sustento de la población, se relacionan con la generación de oportunidades para alcanzar el desarrollo humano integral en el país. Por cuanto se plantea, a partir de la consulta documentaria y las entrevistas realizadas, que, fortaleciendo a la familia, puede protegerse mejor a la infancia y pueden sentarse las bases para encaminarse hacia tal desarrollo.

**PALABRAS CLAVE:** Fortalecimiento de la familia, protección a la infancia, desarrollo humano integral, Estado, actores políticos, DEMUNA.

ABSTRACT

This academic Research Work explores, from qualitative political analysis, the behavior of governments, the National Parliament and the political actors who aspire to power or who seek to influence the development and implementation of public policies; regarding the obligations of the State concerning the strengthening of the family and the protection of children, between the years 1990 and 2020; as well as its strategic vision of the Municipal Ombudsman for Children and Adolescents (DEMUNA) as a possible way of fulfilling such obligations.

The categories of work referring to the family institution and childhood, understood as the social foundation and sustenance of the population, are related to the generation of opportunities to achieve comprehensive human development in the country. Because it is suggested, from the documentary consultation and the interviews carried out, that, by strengthening the family, children can be better protected and the foundations can be laid to move towards such development.

**KEY WORDS:** Strengthening of the family, child protection, comprehensive human development, State, political actors, DEMUNA.

## ASTRATTO

Questo lavoro di ricerca esplora, dall'analisi politica qualitativa il comportamento dei governi, del Parlamento nazionale e degli attori politici che aspirano al potere o che cercano di influenzare lo sviluppo e l'esecuzione delle politiche pubbliche; in merito agli obblighi dello Stato in materia di rafforzamento della famiglia e di protezione dei minorenni, tra gli anni 1990 e 2020; così come la loro visione strategica del Garante municipale per l'infanzia e l'adolescenza (DEMUNA) come possibile modo per adempiere a tali obblighi.

Le categorie di lavoro riferite all'istituzione familiare e alla fanciullezza, intese come fondamento sociale e sostentamento della popolazione, sono legate alla generazione di opportunità per realizzare uno sviluppo umano integrale nel Paese. Perché si suggerisce, dalla consultazione documentaria e dalle interviste realizzate, che, rafforzando la famiglia, si possano proteggere meglio i bambini e si possano gettare le basi per muoversi verso tale sviluppo.

**PAROLE CHIAVE:** Rafforzamento della famiglia, protezione dell'infanzia, sviluppo umano integrale, Stato, attori politici, DEMUNA.

## INTRODUCCIÓN

Pensar en la familia y la infancia, normalmente, despierta una imagen de historia personal que nos conduce a una sensación de protección y seguridad. A la vez, nos transporta a una situación de sosiego en la que no tenemos presiones para procurar soluciones a los problemas que nos parecen externos y ajenos al propio entorno. Porque, a través del apoyo mutuo entre los miembros de la familia y, en especial, de la custodia de los más pequeños, se refleja el cuidado de la esfera privada de las personas, que encuentran en ella el soporte necesario para interactuar con los demás y buscar su desarrollo integral.

Pero, a la par, viene a la mente la existencia de familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y disfuncionalidad, por diversas causas que van desde lo afectivo hasta lo económico, pasando por crisis de violencia, abandono, enfermedad, inseguridad, actos ilícitos; etc. Lo que expone de manera especial, a los niños y adolescentes que las integran, poniendo en riesgo su adecuado desarrollo.

En ambos escenarios, en concreto, se produce un impacto directo en la sociedad y, por tanto, en el Estado que se debe a ella. Sin embargo, en la esfera pública, la familia y la infancia se encuentran presentes en ciertas políticas y propuestas para la toma de decisiones, pero no se ubican entre los que se consideran los verdaderos temas de interés general. Por el contrario, suelen delimitarse a programas sociales que podrían calificarse de secundarios, trasladándolos a espacios especializados que no son vistos como una pieza fundamental y estratégica para conducir al país hacia el desarrollo nacional.

Esto es lo que nos ha llevado a la reflexión politológica respecto del desempeño que el Estado y los actores políticos han tenido acerca de la familia y la infancia, por cuanto contamos con instrumentos normativos nacionales e internacionales vinculantes que reconocen a la primera como institución natural y elemental de la sociedad. Es decir, como el fundamento sobre el cual se erigen las sociedades. Y en ella, de manera natural, se encuentran los niños, sujetos de derecho y sustento de la población.

Comprendiendo la trascendencia del tema, el presente trabajo de investigación pretende plantearlo como de especial importancia para la Ciencia Política. Así, nos hemos preguntado si el Estado y los actores políticos han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en las propuestas y políticas públicas adoptadas, mirándolas como pilares del desarrollo humano integral. Materia que concierne intrínsecamente a nuestra disciplina.

En este orden de ideas, para la presente investigación hemos determinado un horizonte temporal de treinta años, desde 1990, año en que el Estado peruano ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, asumiendo una serie de responsabilidades para su implantación, debiendo dar cuenta de ello ante el mundo; hasta el año 2020, cerrando tres décadas en las cuales ha habido avances y retrocesos en las propuestas y decisiones acerca de la familia y la infancia a nivel político en nuestro país.

El trabajo ha sido dividido en capítulos de acuerdo a las pautas de la investigación metodológica. Así, en la primera parte se plantean el problema y los objetivos de la tesis, destinados a aportar a la Ciencia Política los puntos de reflexión acerca de la persona, desde la infancia, como ser relacional a partir de su entorno familiar como fundamento social. Seguidamente, en el segundo capítulo se presenta el marco teórico, sobre la base de la normativa constitucional peruana en referencia a la familia y la niñez y la legislación nacional e internacional sobre la materia. Siendo que, de la estructura teórica contextualizada, se ofrecen definiciones de los principales términos sobre los que descansa la investigación.

Para el estudio, de carácter cualitativo, hemos definido dos grandes categorías: el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, a fin de determinar su priorización en la política peruana a lo largo de las tres décadas acotadas. Con el objeto de realizar el análisis respectivo, hemos consultado documentación oficial y especializada, de la cual hemos obtenido datos de suma importancia que invitan a continuar el camino de la investigación a través de trabajos futuros. Asimismo, hemos realizado entrevistas a veinte actores políticos que han tenido una relevancia mayor, tanto en el ámbito público como en la sociedad civil.

La utilización del método cualitativo, expuesto en el tercer capítulo, nos ha llevado a conservar la reflexión propia de la Ciencia Política, acudiendo a planteamientos filosóficos, antropológicos, sociológicos y, como consecuencia, jurídicos. Nos hemos permitido, también, buscar apoyo en fundamentos económicos y culturales, para hilar el proceso de pensamiento que hemos desarrollado. Como decimos al final del trabajo, con Giovanni Sartori, creemos que el pensamiento y la filosofía son los promotores de la acción. Por ello, también con él, apreciamos lo cualitativo, como factor de convicción que da paso a una propuesta efectiva para la praxis política.

En cuanto a los resultados obtenidos y el análisis de los mismos, que han sido fruto de la consulta documentaria y de las entrevistas semiestructuradas realizadas; ellos nos han conducido a arribar a conclusiones y recomendaciones que aspiran a aportar elementos a nuestra disciplina de estudio, para la profundización del pensamiento destinado a la acción, desde el fundamento que sostiene a todo grupo social.

No hemos pretendido, por tanto, comparar realidades. Lo que hemos buscado es mirarnos a nosotros mismos, como personas proyectadas hacia el bien común. Como seres relacionales que tienen un espacio insustituible de desarrollo en la familia. A partir de ello, hemos intentado identificar las oportunidades de cumplimiento de las obligaciones del Estado y de los actores políticos en torno a la niñez y a la institución familiar, como sujetos de derechos, para trazar las bases conducentes al desarrollo de cada persona y de todas las personas.

## CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Uno de los temas mencionados con mayor frecuencia por los actores políticos cuando se abordan asuntos económicos y sociales, es el de la familia y su relación con la infancia. Sin embargo, cuando analizamos las propuestas y estrategias existentes para concretar una adecuada protección a la institución familiar y a la niñez, notamos que estas se dispersan y, en muchos casos, minimizan, dejando de tener en cuenta la obligación del Estado y de la sociedad al respecto.

Ante este escenario, planteamos el problema identificado para el desarrollo del presente trabajo de investigación, en los términos siguientes.

### 1.1 Descripción del problema

El Estado peruano, junto con la comunidad, tiene obligaciones en torno al fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia. Así lo dispone el artículo 4 de la Constitución Política de 1993, concordado con el artículo 1 de la misma Carta<sup>1</sup>. En adición, el Estado peruano asumió una serie de compromisos específicos en relación a la población menor de edad, a raíz de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN, en adelante).

En efecto, en el año 1990 el Estado peruano ratificó dicho tratado internacional, obligándose ante las Naciones Unidas a implantar el principio del Interés Superior del Niño y la doctrina de su Protección Integral, superando la visión que había primado hasta el momento en el país respecto del niño en tanto objeto de protección ante situaciones irregulares que lo podrían afectar, para reconocerlo como sujeto de derechos<sup>2</sup>. El artículo 4 de la CDN, prescribe:

---

<sup>1</sup> Esta norma tiene antecedentes en el país. En el caso de la Constitución de 1979, por ejemplo, se encuentra el capítulo II dedicado a la familia peruana.

<sup>2</sup> Sobre el particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe titulado “Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección” (2017 p.29-30)) que continuaremos citando en el presente trabajo; sostiene lo siguiente:

“Sin duda la transformación más profunda operada por la Convención sobre los Derechos del Niño fue el reconocimiento del niño y la niña como sujetos titulares de derechos, al igual que todas las personas, además de reconocerles el derecho a una protección especial, adaptada y reforzada, debido a su

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Convergen, entonces, estas dos responsabilidades del Estado que se encuentran íntimamente relacionadas e implican, por tanto, que los actores políticos asuman la tarea que les corresponde en el diseño de sus propuestas, tanto para la conducción de los distintos niveles de gobierno en los que aspiren participar, como para su presencia en la Representación Nacional.

Al hablar de familia e infancia, nos encontramos ante el fundamento social y los derechos humanos desde el inicio de la vida. En modo alguno, pues, son temas de menor importancia. Todo lo contrario. Téngase presente que los principales instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, definen a la familia como elemento natural que tiene derecho, ella misma,

a ser protegida por el Estado y por la sociedad<sup>3</sup>. Lo cual se constituye, a su vez, en uno de los sustentos principales de las disposiciones contenidas en la CDN<sup>4</sup>.

---

condición de personas en desarrollo y crecimiento. (...) Esta nueva visión supone dejar atrás el paradigma de la ‘situación irregular’ y un modelo de protección tutelar, en el cual el Estado intervenía ante lo que consideraba como un ‘hecho antisocial’ cometido por el niño o cuando éste se encontraba ‘en estado de peligro o abandono material o moral’. Este tratamiento jurídico de la niñez suponía considerar al niño como objeto de asistencia y de control, con intervenciones tutelares que desconocían los derechos del niño, y muy a menudo suponían arbitrariedades, abusos y falta de garantías por parte del Estado en su actuar. Esta visión tampoco identificaba las responsabilidades del Estado por la creación de las condiciones necesarias para el goce efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos por todos los niños, niñas y adolescentes”.

<sup>3</sup> Artículo 17, numeral 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”.

<sup>4</sup> El quinto párrafo del Preámbulo de la CDN, reza así:

“Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,...”



Precisamente, el cambio de paradigma que significó para el Estado peruano la ratificación de la CDN en 1990<sup>5</sup>, tuvo como efecto la elaboración de nuevas normas nacionales en torno a la infancia, incluyendo la transformación de parte de la estructura organizativa del sector público. Así, en 1993 entró en vigencia el primer Código de los Niños y Adolescentes (CNA, en adelante)<sup>6</sup>, aprobado por Decreto Ley 26102, que derogó el Código de Menores del año 1962. Reemplazando la denominada doctrina de la situación irregular de los menores por la doctrina de protección integral de los niños, de acuerdo a la Convención. Ello determinó la creación de un Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (SNAINA, en adelante) cuya responsabilidad es hacer realidad el respeto y la promoción de los derechos de las personas menores de edad, sin abdicar del trabajo que debe realizar por la familia como fundamento social. La entidad rectora del SNAINA, desde el año 1996, es el actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)<sup>7</sup>, que también tiene como función promover el fortalecimiento de la familia.

El otro gran cuerpo normativo, y fundamental, que entró a regir en el año 1993, es la Constitución Política vigente. A pesar de que en su estructura no se aprecia un capítulo específico dedicado a la familia como en el caso de la Carta de 1979<sup>8</sup>,

---

<sup>5</sup> La CDN entró en vigor el 2 de setiembre de 1990. Actualmente, ha sido ratificada por todos los países miembros de las Naciones Unidas, excepto los Estados Unidos de América.

<sup>6</sup> Posteriormente, el CNA de 1993 fue derogado y sustituido por el nuevo CNA del año 2000, aprobado por Ley 27337, que recoge la misma doctrina que su primera versión.

<sup>7</sup> En octubre de 1996, mediante Decreto Legislativo 866, se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh). Tal cartera ministerial ha sufrido transformaciones a lo largo de su existencia, tanto a nivel orgánico como funcional. En el año 2002, con los primeros grandes cambios, se promulgó la Ley 27793, que dio origen al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), cuya nueva organización fue aprobada a través de la Ley 29597, de octubre de 2010, que derogó la antedicha. Para luego sufrir otro cambio importante en el año 2012, pasando a ser, en virtud del Decreto Legislativo 1098, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), derogando la ley promulgada dos años antes; denominación y organización básica que se mantiene hasta el presente.

<sup>8</sup> La Constitución Política del Perú de 1979 proclamaba, en su Título I, los derechos y deberes fundamentales de la persona. El Capítulo II de dicho Título, se denominaba “De la familia” y contaba con siete artículos (del 5 al 11) en los que se disponía la protección estatal del matrimonio y la familia como sociedad natural e institución fundamental de la Nación (artículo 5, similar al numeral 4 de la Constitución vigente, en el que se distingue la protección a la familia y la promoción del matrimonio). Respecto del niño, el adolescente y el anciano, establecía su protección por parte del Estado ante el abandono económico, corporal o moral (artículo 8, de alguna forma subsumido en el mismo numeral 4 de nuestra actual Carta).

mantiene el fondo de las normas de esta en diversos artículos, proclamando en el primer párrafo del numeral 4, lo siguiente:

La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

Como puede apreciarse, estas obligaciones del Estado comprometen a los actores políticos de una manera directa. Con lo cual, puede decirse que, para cumplirlas, debe contarse con estrategias que incluyan el mejor uso de los servicios, proyectos, programas y políticas existentes. Amén de los que estén por ser diseñados para honrar mandatos tan precisos como los enunciados; los cuales, finalmente, se traducen en la calidad de vida de las personas y en las oportunidades de desarrollo del país.

Téngase presente que, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, en adelante), en su informe *Estado de la Población 2021* (p. 24) alrededor del 30% de la población peruana es menor de edad<sup>9</sup>. Asimismo, un aspecto de relevancia que va de la mano del dato mencionado, es la composición de los hogares con miembros menores de edad. Al respecto, el propio INEI informa que, al primer trimestre del año 2021, el 70,9% de los hogares con población menor de 18 años, son nucleares. Es decir, están conformados por el núcleo conyugal, con o sin hijos. Lo cual representa un aumento de 4,5% respecto del primer trimestre del año 2020. Siendo que, el 25,1%, están conformados por familias extensas, es decir, compuestas, adicionalmente, por parientes no nucleares<sup>10</sup>. Esta información puede complementarse con los datos recogidos por la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar correspondiente al año 2020 (ENDES 2020) realizada por el INEI, en los que se incluyen casos de menores de edad hasta los 15 años que no viven con sus

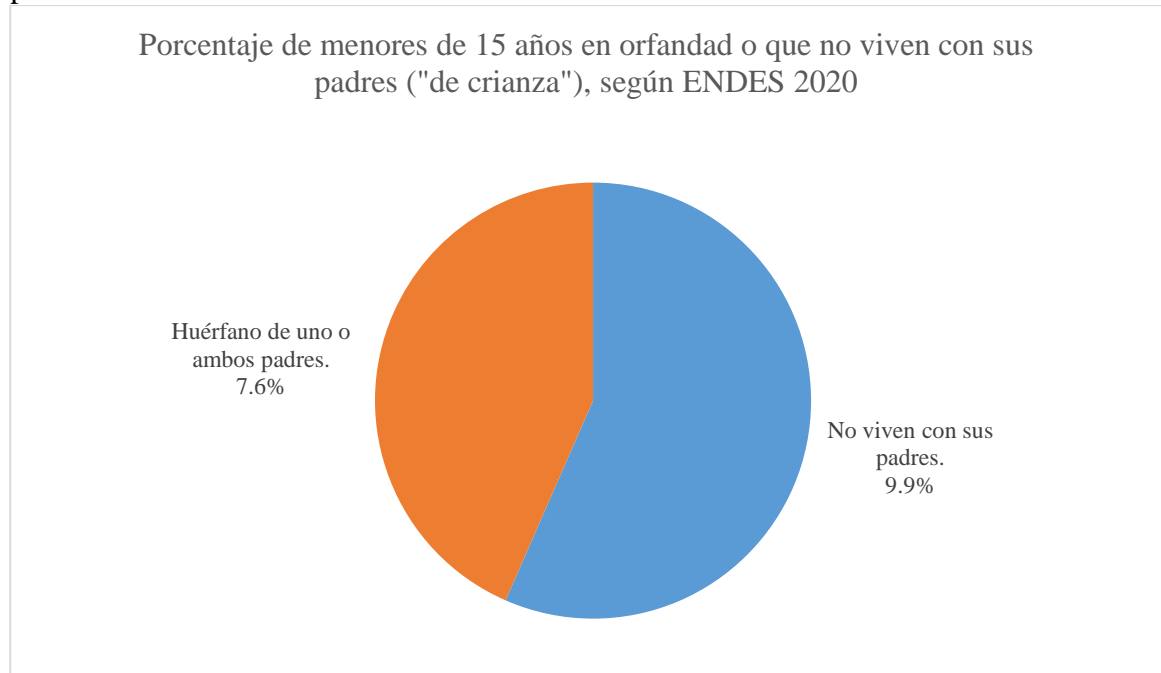
---

<sup>9</sup> INEI (2021), *Estado de la Población 2021*, p. 24.

<sup>10</sup> Información disponible en: <https://www1.inei.gov.pe/prensa/noticias/el-657-de-la-poblacion-de-6-a-17-anos-de-edad-accedio-a-internet-durante-el-primer-trimestre-del-2021-12918/> (Consultada el 25 de agosto de 2021, a las 18:00 horas).

padres biológicos (denominados “niños y niñas de crianza”) así como quienes se encuentran en estado de orfandad por haber perdido uno o ambos padres. Lo que puede apreciarse en el siguiente gráfico<sup>11</sup>:

*Figura 1:* Porcentaje de menores de 15 años en orfandad o que no viven con sus padres.



Elaboración propia. Fuente: INEI, ENDES 2020.

Distinguimos, entonces, dos pilares sobre los cuales el Estado tiene responsabilidades precisas: la familia y la infancia. Constituyéndose en las dos piezas fundamentales y relacionadas entre sí, para la toma de decisiones dirigida al crecimiento y desarrollo de toda sociedad. Razón por la que los actores políticos están llamados a introducir en sus idearios y planes de trabajo, propuestas con visión estratégica, al respecto.

Ante ello, cabe preguntarse si el país ha contado con estrategias y medidas concretas de cumplimiento de dichas obligaciones y, de ser el caso, cómo se han desarrollado a partir del año 1990, en un horizonte de treinta años; es decir, hasta el año 2020. Estimamos pertinente considerar dicho horizonte de tiempo por cuanto existen

<sup>11</sup> INEI (2021), *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES 2020*, p. 64.

servicios públicos sobre la materia que nacieron a inicios del periodo señalado y que continúan vigentes. Por tanto, para responder a la cuestión planteada, resulta importante analizar los instrumentos normativos y administrativos existentes que habrían debido permitir el cumplimiento de las obligaciones referidas, de la manera más plena posible.

Tomamos nota de los distintos planes nacionales de acción dedicados a la familia y a la niñez, así como de las políticas públicas aprobadas en la materia. En esta relación estrecha entre niñez y familia, debemos considerar, para efectos de nuestro trabajo, que entre los derechos fundamentales de los niños se encuentra el de vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia, tal como lo establece el artículo 8 del CNA. En este sentido, se observa que, dentro de los servicios públicos existentes a disposición de la infancia y la familia, el que cuenta con mayor presencia a nivel nacional, es el servicio de Defensoría del Niño y el Adolescente (DNA, en adelante)<sup>12</sup>, destinado a contribuir al ejercicio de los derechos de los niños para su protección integral. Dentro de él, el tipo de DNA más extendido y que forma parte de la estructura del Estado, es la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA, en adelante).

Siendo, pues, primordial, cimentar la acción política tanto en pro de la familia como fundamento social así como en la protección de la infancia, a fin de alcanzar el desarrollo humano integral<sup>13</sup> de la población; es que el presente trabajo pretende analizar si ha existido entre 1990 y 2020, un camino trazado con visión estratégica,

---

<sup>12</sup> El artículo 42 del CNA, modificado por el Decreto Legislativo 1377 de 24 de agosto de 2018, define a las DNA de la siguiente manera:

“La Defensoría de la Niña, Niño y Adolescente es un servicio gratuito y especializado que forma parte del Sistema Nacional de Atención Integral. Funciona en los gobiernos locales, en las instituciones públicas y privadas y en organizaciones de la sociedad civil, y su finalidad es contribuir al ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes para su protección integral, actuando conforme a los principios señalados en este Código y otras normas aplicables a su favor”.

<sup>13</sup> Heinrich, G., Leege, D. y Miller, C. (2008), en su *Guía del Usuario para Desarrollo Humano Integral (DHI)* publicada por la organización Catholic Relief Services y USAID, sostienen que “El Desarrollo Humano Integral promueve el bien de cada persona y de todas las personas, el cual es cultural, económico, político, social y espiritual”.

El Marco Teórico del presente trabajo contempla, con mayor detalle, la definición de desarrollo humano integral y sus distintas perspectivas.

para cumplir con dichos mandatos, los cuales impactan, de manera directa y trascendental, en la calidad de vida de todas las personas. Para ello, estudiaremos el caso de las DEMUNA, como servicio público presente en el territorio nacional, con funciones específicas en torno a la familia y a la niñez peruana, con el fin de determinar si puede ser asumido como una vía de ejecución efectiva para la función del Estado en la materia. Lo cual implicará que los actores políticos la incluyan en sus agendas, de manera prioritaria.

## 1.2 Formulación del problema

Basándonos en la descripción del tema realizada en el apartado anterior, formulamos los siguientes problemas materia del presente trabajo, destinado a identificar las oportunidades de cumplimiento de las obligaciones del Estado y de los actores políticos en torno a la niñez y a la familia:

### 1.2.1 Problema general

¿El fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, en tanto obligaciones del Estado, han sido realmente priorizados en la política peruana a través de medidas concretas para su cumplimiento, entre los años 1990 y 2020?

### 1.2.2 Problemas específicos

1.2.2.1 ¿Las propuestas de los principales actores políticos entre los años 1990 y 2020, han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

1.2.2.2 ¿Existe una visión estratégica del Estado y los actores políticos respecto de las DEMUNA como vía de ejecución de estas obligaciones?

## 1.3 Importancia y justificación del estudio

Nuestro país continúa mostrando brechas sociales y económicas que no han sido superadas en sus doscientos años de vida republicana. Tales brechas suelen advertirse a partir de la situación de las familias y de la condición de la población infantil.

Al respecto, CASTRO, R., RIVERA, R. y SEVERAK, R. (2017, p.72), aluden al Premio Nobel de Economía Gary Becker, quien se refiere a la familia como la columna vertebral de la economía de las naciones, sosteniendo que es la primera responsable en la generación de conocimiento, destrezas y habilidades en sus miembros a fin de que puedan insertarse en el tejido social laboral. Lo que constituye el capital humano de una sociedad.

En su investigación, los autores advierten la precariedad de la situación social a pesar del crecimiento macroeconómico del país desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1993. Ello, debido a que tal crecimiento no se ha visto reflejado en servicios fundamentales que permitan que las familias cubran sus necesidades básicas. Sustentando su afirmación en datos del INEI y otras entidades especializadas, sostienen que los hogares de zonas rurales tienen 1,54 veces mayor probabilidad de ser pobres que los ubicados en zonas urbanas<sup>14</sup>. Las razones de tal tendencia estarían asociadas, de acuerdo a los autores, a una serie de factores propios de nuestro país, como el territorio de difícil acceso, la insuficiente y poco eficiente infraestructura con la que contamos, así como la escasez de servicios públicos que impacten en la calidad de vida de las personas. Con lo cual, concluyen que no basta una medición del crecimiento con enfoque en cifras económicas sino que debe incorporarse la mirada del bienestar integral de la sociedad<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Tales cifras merecen ser contrastadas con la situación actual en que, todavía, nos encontramos viviendo un periodo de pandemia originado por el coronavirus. Lo cual podría ser materia de una investigación específica.

<sup>15</sup> Los aspectos apuntados fueron insertados en el Trabajo de Fin de Máster en Dirección en la Gestión Pública, realizado por la autora de la presente investigación, intitulado *El fortalecimiento de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente como estrategia de mejora de la gestión pública peruana en torno a la infancia*. Universidad Internacional de La Rioja, España, 2020.

En tal sentido, podemos trazar una línea de concordancia con la promoción del desarrollo humano integral de cada persona y de todas las personas, partiendo de la familia como fundamento social<sup>16</sup>.

Tengamos presente que, desde la década de 1990, el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, junto a otros especialistas, trabajó los alcances del desarrollo humano en el marco de las propuestas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, en adelante)<sup>17</sup>. Sobre esta base, se han elaborado elementos de identificación y medición del mismo, así como su relación con el ciclo de vida de las personas, desde su inicio.

Precisamente, en el proceso de promoción del desarrollo de las personas desde el inicio de su vida, es que se prioriza la infancia por su condición de evolución natural. De ahí que se focalice la primera infancia, desde 0 hasta los 5 años de edad. Sobre la

---

<sup>16</sup> Apuntes contenidos en: Crosby, A.P. (2022) “Lo que pudo ser el Ministerio de la Mujer”, en *Género, un debate inconcluso. El caso peruano y una perspectiva latinoamericana en torno al género*. Lima, Mar Adentro: “La noción de desarrollo humano integral se introduce en la doctrina social de la Iglesia Católica, a través de la Encíclica *Populorum Progressio* del Papa Pablo VI (1967), de la siguiente manera: ‘El desarrollo no puede limitarse al simple crecimiento económico. Con el fin de ser auténtico, debe ser completo: integral, es decir, tiene que promover el bien de cada hombre y de todos los hombres.’ Veinte años después, San Juan Pablo II, en su Encíclica *Sollicitudo Rei Socialis* (1987) escribía:

En esta búsqueda del Desarrollo Humano Integral podemos hacer también mucho con los miembros de otras religiones. La colaboración en el desarrollo de todas las personas y de cada ser humano es, de hecho, un deber de todos hacia todos, y debe ser compartido por las cuatro partes del mundo: Oriente y Occidente, Norte y Sur.

Posteriormente, El Papa Benedicto XVI, en su Encíclica *Caritas in Veritate* (2009), afirma:

En realidad, las instituciones por sí solas no bastan, porque el desarrollo humano integral es ante todo vocación y, por tanto, comporta que se asuman libre y solidariamente responsabilidades por parte de todos. Este desarrollo exige, además, una visión trascendente de la persona (...).

Por su parte, el Papa Francisco, en su Encíclica *Laudato si'* (2015) sostiene que el amor en la vida social, a nivel político, económico y cultural, constituye la clave de un auténtico desarrollo. En el año 2017, el Papa Francisco se dirigió a la audiencia participante en un congreso realizado a propósito de los 50 años de la Encíclica *Populorum progressio*, organizado por el Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral. En su mensaje, el Sumo Pontífice aludió a las distintas dimensiones encontradas en el desarrollo humano integral: integrar a los diferentes pueblos de la tierra, ofrecer modelos viables de interacción social, integrar todos los sistemas involucrados (economía, finanzas, trabajo, cultura, vida familiar, religión), integrar la dimensión integral y comunitaria, e integrar cuerpo y alma”.

<sup>17</sup> En la publicación del PNUD *Desarrollo Humano. Informe 1990*, se sostiene:

“El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre éstas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo”.

importancia de invertir en esta etapa de la vida, otro Nobel de Economía, James Heckman, señala que la atención de los niños que se encuentran en dicho grupo etario, mientras el cerebro está en pleno proceso de sinapsis, puede prever un retorno que va entre los 7 y 21 dólares americanos por cada dólar invertido<sup>18</sup>. A la vez, la posibilidad de inserción y éxito social, incluso evitando conductas de riesgo que podrían afectar a los niños en etapas posteriores, se logra con mayor facilidad si hay un compromiso activo de los padres para estimularlos. Aspectos, entonces, que encuentran su más idónea oportunidad de cumplimiento en la familia, por lo que su fortalecimiento resulta prioritario.

Tengamos en cuenta que aun hoy, las cifras que evidencian la vulnerabilidad en el proceso de desarrollo de los niños, son elocuentes. De acuerdo a la ya citada ENDES 2020, puede notarse que la anemia en niños de 6 a 36 meses ha seguido estando presente entre los años 2000 y 2020, con variaciones que, sin embargo, no han logrado derrotarla:

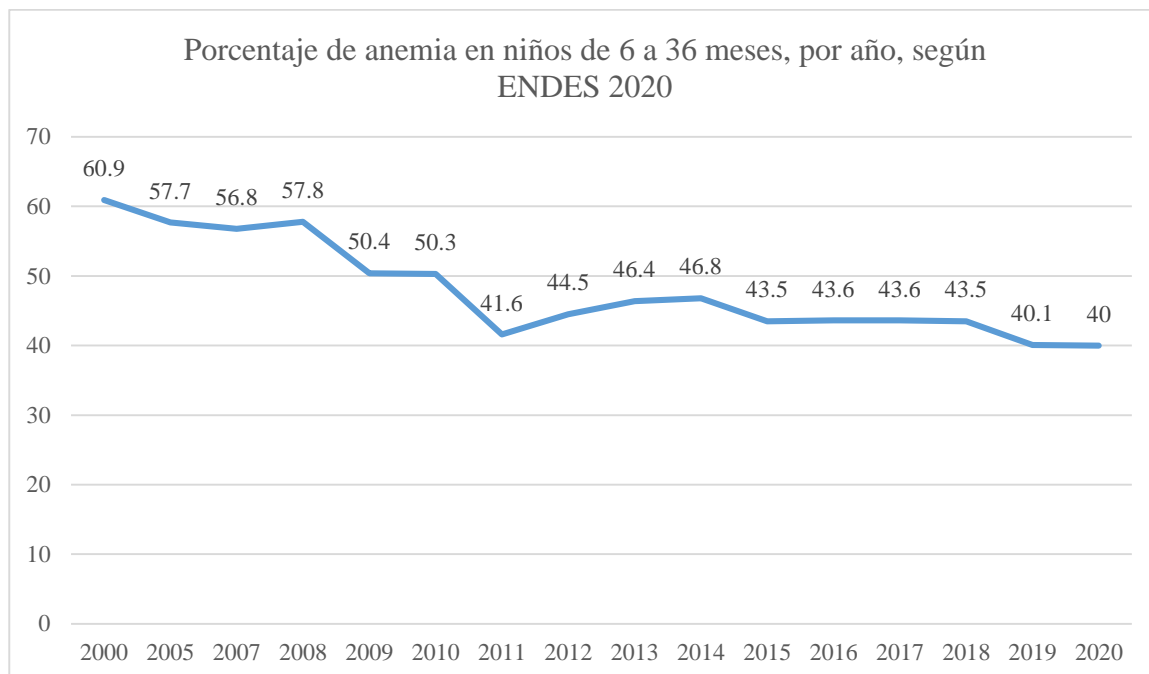
*Figura 2: Anemia en niños de 6 a 36 meses de nacidos*

---

<sup>18</sup> El dato fue reseñado por la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia de la República de Colombia, en virtud a una participación del Dr. Heckman en ese país en el año 2018. Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2018/Paginas/Nobel-de-Economia-resalta-el-modelo-de-la-Politica-De-Cero-a-Siempre.aspx>

(Consultada el 20 de setiembre de 2021 a las 18:00 horas).





Elaboración propia. Fuente: INEI, ENDES 2020.

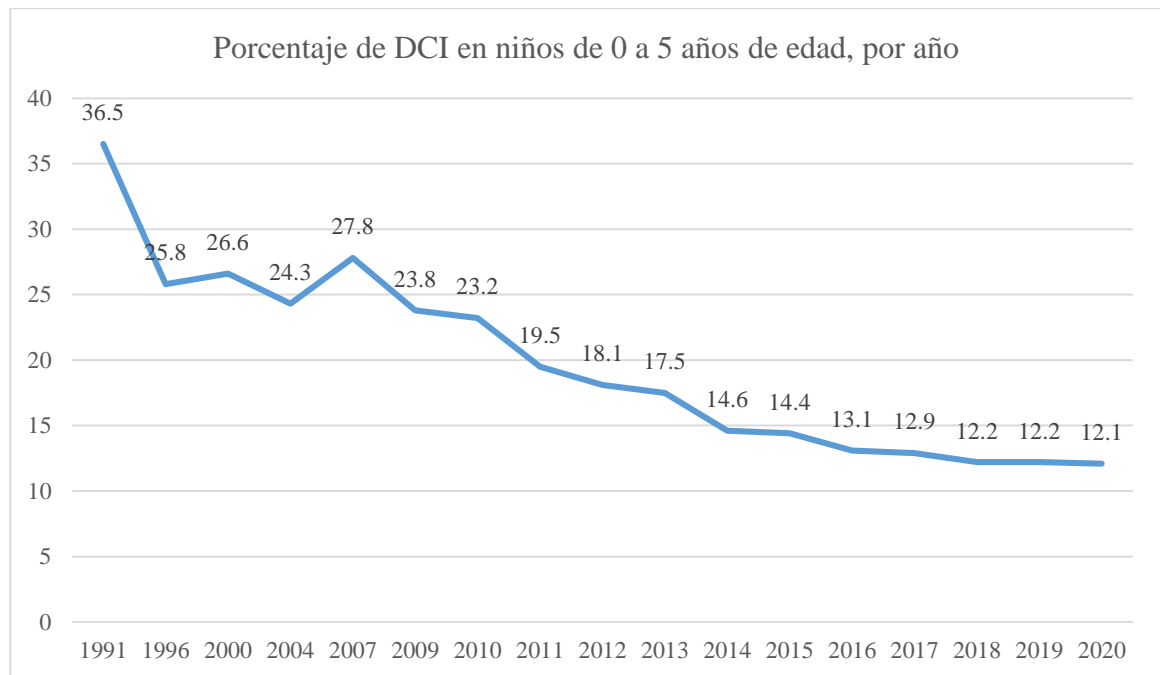
Paralelamente, respecto de la desnutrición crónica infantil (DCI), podemos consultar la ENDES 1991-1992 y, nuevamente, la ENDES 2020. Así como el estudio realizado por Guillermo Paraje en el año 2008, publicado por CEPAL y UNICEF, titulado “Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe”<sup>19</sup>, y la investigación realizada en el año 2013 por Manuel Sobrino, César Gutiérrez, Antonio Cunha, Miguel Dávila y Jorge Alarcón, sobre la desnutrición en menores de 5 años en el Perú<sup>20</sup>. Es de notar que tal afección no ha logrado revertirse:

<sup>19</sup> El estudio se encuentra publicado dentro de la serie Políticas Sociales, como parte del proyecto conjunto entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL) y UNICEF, respecto de los avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que se pretendían alcanzar, a nivel global, para el año 2015.

Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6145/S0800165\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6145/S0800165_es.pdf)

<sup>20</sup> Investigación disponible en: <https://scielosp.org/article/rpsp/2014.v35n2/104-112/>

Figura 3: DCI en niños hasta los 5 años de edad

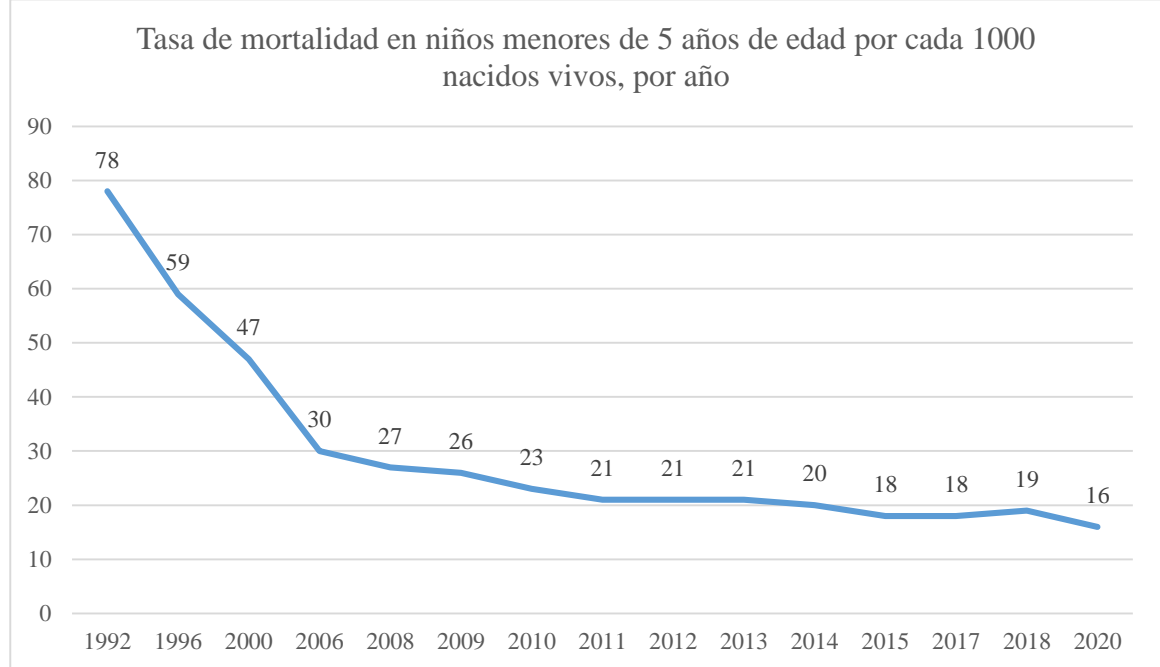


Elaboración propia. Fuentes: INEI, ENDES (1991-1992 y 2020). Paraje, G. (2008). Sobrino, M.; Gutiérrez, C.; Cunha, A.; Dávila, M. y Alarcón, J. (2014).

Se ve, entonces, que, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS, en adelante), el promedio de 12% de niños menores de 5 años de edad con desnutrición crónica, prácticamente se mantuvo en el quinquenio pasado; mientras que la anemia alcanzó a un 40% de niños entre los 6 y 36 meses de nacidos al año 2020. Estas evidencias cobran suma relevancia, por cuanto, recogiendo las palabras del INEI (ENDES 2020, p. 236): “...la desnutrición crónica es un indicador del desarrollo del país y su disminución contribuirá a garantizar el desarrollo de la capacidad física, intelectual, emocional y social de las niñas y niños”.

En cuanto a la mortalidad infantil, los datos muestran un descenso considerable entre los inicios de la década de 1990 y la primera década del actual milenio. Después, la baja continuó, pero con alguna lentitud:

*Figura 4:* Mortalidad en niños de 0 a 5 años por cada 1000 nacidos vivos, entre 1992 y 2020



Elaboración propia. Fuente: INEI (2019)

La responsabilidad del Estado y la sociedad respecto de la protección de la infancia y la familia, encuentra, pues, un espacio natural, incluso anterior al Estado mismo, que es la propia institución familiar.

Las bases de las políticas del Estado existentes sobre el fortalecimiento familiar y la protección a la infancia, las encontramos en el Acuerdo Nacional (AN, en adelante)<sup>21</sup>. De manera específica, la Política 16 del AN se refiere al fortalecimiento

<sup>21</sup> El Acuerdo Nacional fue constituido el 22 de julio del año 2002, suscrito por el entonces presidente de la República, Alejandro Toledo, así como por los representantes de los partidos políticos Acción Popular, Frente Independiente Moralizador, Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Somos Perú, Unidad Nacional y Unión por el Perú. Y las organizaciones de la sociedad civil Concilio Nacional Evangélico del Perú, Confederación General de Trabajadores del Perú, Conferencia Episcopal Peruana, Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Sociedad Nacional de Industrias. Posteriormente se han adherido más actores tanto políticos como de la sociedad.

El AN se presenta como “el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y la construcción de consensos (...) con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país”. Respecto de las políticas de Estado, el AN afirma que “proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común en un marco de desarrollo sostenible y afirmar su gobernabilidad democrática”. Y entre las características de las políticas, sostiene que “no tienen carácter vinculante, pese a lo cual tienen incidencia en la gestión pública y son consideradas como referente para el trabajo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo”.

de la familia y a la protección de la niñez, la adolescencia y la juventud. La introducción de dicha política se presenta de la siguiente manera:

Nos comprometemos a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes (...) Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión.

El compromiso, entonces, ha sido asumido por todos los representantes ante el AN. Lo que implica reconocer a la familia como espacio fundamental de desarrollo de las personas, desde el inicio de su vida.

En este sentido, LEURIDAN, J. (2014, p. 45, 43), refiere que la familia es la escuela indispensable para madurar las relaciones humanas. Parafraseando al psicoanalista Michael Blaint, sostiene: “...todo ser humano nace como un ser débil que, necesariamente, tiene que ser alimentado, cuidado y protegido”. Afirmo, además, que, “a pesar de las grandes diferencias que hay en las formas de cuidar a los niños en las diversas sociedades, todas ellas tienen un rasgo común: el niño es criado por una unidad a la que llamamos familia”. Para reafirmar lo dicho, el Dr. Leuridan apunta la siguiente reflexión del Dr. Blaint: “La familia es la unidad fundamental sobre la que descansa toda estructura social. Durante la historia ha habido intentos de eliminar esta unidad fundamental. Todos estos intentos han fracasado”.

Queda, pues, establecida la trascendencia de realizar un trabajo prioritario por parte del Estado para fortalecer de manera efectiva a la familia y proteger a la infancia, como pilares que sostienen a la sociedad y pueden potenciar su desarrollo. Por tanto, los actores políticos tienen la responsabilidad, ya declaradamente

---

Disponible en: <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>  
(Consultada el 28 de setiembre de 2021).

aceptada en el AN, de formular propuestas concretas para contribuir a esta tarea. De ahí la importancia y justificación de la presente investigación, que pretende determinar si esta responsabilidad ha sido, realmente, llevada a la práctica a partir del año 1990 hasta el año 2020, en nuestro país.

#### 1.4 Delimitación del estudio

El presente trabajo se enfoca en el análisis de las políticas y propuestas políticas en nuestro país desde el año 1990, dado que el Estado peruano ratificó la CDN en ese año, asumiendo compromisos tangibles frente a la comunidad internacional en torno a la infancia y, por ende, a la familia. Paralelamente, a partir del año 1990 se vivieron cambios tanto en la estructura estatal como normativa, siendo que la vigencia de la Constitución Política de 1993 trazó los lineamientos que hasta hoy nos rigen y de los cuales se puede desprender una visión de eficiencia y modernización de los servicios públicos, así como de alianzas con el sector privado para introducir mejoras en la calidad de los mismos.

El periodo de tiempo establecido culmina en el año 2020, que incluye los efectos iniciales de la pandemia por el coronavirus en la población. Se ha considerado este periodo de treinta años, por cuanto resulta necesario identificar las medidas públicas que se han mantenido hasta la actualidad y que pueden ofrecer una oportunidad de mejor cumplimiento de los deberes de protección a la familia y a la niñez del país<sup>22</sup>.

#### 1.5 Objetivos de la investigación

El presente trabajo se realiza con el fin de resaltar la trascendencia del tema planteado desde una visión politológica, teniendo presente, de manera prioritaria, la perspectiva de fortalecimiento a la familia como fundamento social y la protección a la infancia,

---

<sup>22</sup> Consideramos de importancia analizar en futuras investigaciones, el impacto de la actual pandemia sobre los pilares sociales materia de nuestro trabajo, a fin de que se tenga en cuenta, de manera específica, en el debate político nacional.

como pilares del desarrollo humano integral. Para ello, consideramos pertinente recordar que, de acuerdo a MIRÓ QUESADA, F. (2001, p.31):

La Ciencia Política estudia los hechos, acontecimientos y procesos políticos; no se queda en el mero análisis jurídico-constitucional, ni en la exposición del desarrollo de las ideas políticas; antes bien, trata de indagar cómo realmente los hombres actúan en política. En otros términos, se ocupa de la acción e interacción política y de la conducta política.

(...) la política no es una realidad social única e indivisible porque está inmersa en toda esa variedad de acciones intersubjetivas que llamamos sociedad. Por eso no está desvinculada de otras formas del comportamiento, de aspiraciones valorativas de naturaleza ideológica y de los diversos intereses grupales. Ello significa que la política está relacionada con la economía, el derecho, la ciencia, el arte, la tecnología, la religión, la tradición, la familia, etc.; (...)

En base a estas consideraciones, se plantean los siguientes objetivos de la investigación:

#### 1.5.1 Objetivo general

Analizar si el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, en tanto obligaciones del Estado, han sido realmente priorizados en la política peruana a través de medidas concretas para su cumplimiento, entre los años 1990 y 2020.

#### 1.5.2 Objetivos específicos

1.5.2.1 Examinar si las propuestas de los actores políticos entre los años 1990 y 2020, han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia.

1.5.2.2 Determinar la existencia de una visión estratégica del Estado y los actores políticos respecto de las DEMUNA como vía de ejecución de estas obligaciones.

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En el presente apartado, se presentarán las concepciones de familia e infancia, desde los enfoques jurídico, sociológico y político. Asimismo, su relación con los derechos humanos universalmente reconocidos y con el desarrollo humano integral, lo que conlleva la necesidad de su protección.

De igual manera, incidiremos en la visión estratégica que puede cobrar el servicio público DEMUNA para el cumplimiento de las obligaciones del Estado y el compromiso de los actores políticos en torno a la familia y a la niñez, para lo cual se recogerán las definiciones de política y servicios públicos que están vigentes en el país.

## 2.1 Marco histórico

Partiremos por presentar la evolución histórica relacionada a la inserción de las principales normas y medidas administrativas sobre infancia y familia en nuestro país, para situar, posteriormente, el marco vigente orientador de nuestro trabajo.

### 2.1.1 La familia y la infancia en las Constituciones Políticas del Perú

Las Constituciones Políticas del siglo XIX, aluden a la figura del *pater familia* o padre de familia, para identificarlo con el ciudadano. Así, uno de los requisitos para alcanzar la ciudadanía, era ser un hombre casado o alcanzar una edad mínima (25 o 21 años). En adición, una de las causales para suspender el ejercicio de la ciudadanía era abandonar a la esposa sin motivo justificado o divorciarse por culpa propia, destacando la referencia a las obligaciones familiares consignada en la Constitución de 1823, sin definir las; lo que puede indicar que estas se consideraban y se asumían como naturales<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> El artículo 24 numeral 6 de la Constitución de 1823 indicaba que el ejercicio de la ciudadanía se suspendía “en los casados que sin causa abandonen á sus mujeres, ó que notoriamente falten á las obligaciones de familia”. Para una revisión de las normas constitucionales correspondientes a la historia de nuestro país, consultar el libro del Dr. Domingo García Belaunde intitulado *Las Constituciones del Perú*, segunda edición, Lima, 2005. Disponible en: <http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/LasConstitucionesdelPeru.pdf>

En el siglo XX, encontramos normas similares respecto de la adquisición de la ciudadanía (aunque el texto se redacta utilizando el género masculino que, puede entenderse, incluiría a las mujeres), pero desaparecen las causales de suspensión de la misma relacionadas con la familia. Fue la Constitución de 1933 la que inició la inclusión específica del rol del Estado y de la Ley respecto de la familia y de la infancia. En efecto, los artículos 51 y 52 de dicha Carta expresaban lo siguiente:

Art. 51°. El matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección de la ley.

Art. 52°. Es deber primordial del Estado la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia. El Estado defiende el derecho del niño a la vida del hogar, a la educación, a la orientación vocacional, y a la amplia asistencia cuando se halle en situación de abandono, de enfermedad o de desgracia. El Estado encomendará el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo a organismos técnicos adecuados.

Pero, tal como mencionamos en el apartado referido al Planteamiento del Problema del presente trabajo, es la Constitución Política de 1979 la que introduce un capítulo específico concerniente a la familia, la que es reconocida en su Preámbulo como “la célula básica de la sociedad y raíz de su grandeza, así como ámbito natural de la educación y la cultura”. Así, su Capítulo II se denominaba De la Familia, comprendiendo 7 artículos, del 5° al 11°, en los que se establecían los deberes del Estado en el tema. Desde la protección del matrimonio y la familia como sociedad natural e institución fundamental de la Nación hasta la protección de la niñez y la ancianidad en abandono<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Concordando la referencia con la nota a pie de página número 8 del presente trabajo, a fin de ampliarla, recogemos el Capítulo II de la Constitución de 1979, que rezaba así:

“Art. 5. El Estado protege el matrimonio y la familia como sociedad natural e institución fundamental de la Nación.

(...)

Art. 6. El Estado ampara la paternidad responsable.

Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos, así como los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres.

Todos los hijos tienen iguales derechos. Está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y la naturaleza de la filiación de los hijos en los registros civiles y en cualquier documento de identidad.

Art. 7. La madre tiene derecho a la protección del Estado y a su asistencia en caso de desamparo.



Finalmente, el Perú cuenta hoy con la ya acotada y vigente Constitución de 1993, resaltando las normas comprendidas en su artículo 4, que hemos comentado, y que contienen disposiciones imperativas respecto del fortalecimiento de la familia y de la protección a la infancia por parte del Estado y la comunidad.

A partir de esta reseña, puede notarse la evolución de la inserción del rol del Estado en cuanto a la familia y la infancia en nuestras Cartas Fundamentales. De lo que se colige que, actualmente, hay una responsabilidad innegable en el tema, que corresponde tanto al aparato público como a los actores que aspiran a gestionarlo.

### 2.1.2 Los instrumentos internacionales sobre la niñez y la familia

A nivel global, el país ha asumido compromisos específicos respecto de los derechos y la protección de la infancia y de la familia como institución natural y básica de la sociedad. A través de diversos instrumentos internacionales de carácter vinculante, el Estado peruano ha asumido responsabilidades acerca de las cuales debe dar cuenta ante el mundo.

Respecto de la infancia, desde la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño de 1924, adoptada por la Sociedad de Naciones, hasta la CDN de 1989, podemos encontrar normas multilaterales que reflejan la evolución de los compromisos mundiales en el tema, los cuales reconocen, en general, la trascendencia de la familia como espacio primario de desarrollo e, inclusive, como sujeto de derechos. La propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, sanciona, en su artículo 16, numeral 3, que “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”; para proclamar, en su

---

Art. 8. El niño, el adolescente y el anciano, son protegidos por el Estado ante el abandono económico, corporal o moral.

Art. 9. La unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho por el tiempo y en las condiciones que señala la ley, da lugar a una sociedad de bienes que se sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto es aplicable.

Art. 10. Es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa.

Art. 11. La familia que no dispone de medios económicos suficientes, tiene derecho a que sus muertos sean sepultados gratuitamente en cementerios públicos”.

artículo 25, numeral 2, que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”.

Posteriormente, el 20 de noviembre de 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración de los Derechos del Niño, cuyo Principio VI establece que:

El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

También en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se reconoce el rol de la familia y su relación con la infancia, así como el papel del Estado para su protección. Así, el artículo 10 dispone que los Estados parte deben:

...conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de ese mismo año, establece, en su artículo 23, numeral 1, al igual que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. Y en su artículo 24, numeral 1, expresa:

Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o

nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

Años más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba, en 1979, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en cuyo preámbulo y articulado se define la responsabilidad compartida entre padre y madre en el cuidado de los hijos y el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad.

En América, la evolución de las normas internacionales encuentra concordancia con los instrumentos aprobados por las Naciones Unidas a nivel global. En efecto, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre de 1948, proclama en su artículo 7 el derecho de protección a la maternidad y a la infancia. Y la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, deja establecido en su artículo 19 que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que requiere de su familia, de la sociedad y del Estado.

Es así que, como fruto de este recorrido histórico, el 20 de noviembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 44/25, aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual fue suscrita por el Estado peruano el 26 de enero de 1990. En ese mismo año, el 4 de agosto se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Resolución Legislativa 25278 que aprobó la CDN, depositando ante la Secretaría General de la ONU, el respectivo instrumento de ratificación el 4 de setiembre. La CDN entró en vigencia el 4 de octubre. Tengamos presente la invocación a los instrumentos internacionales mencionados y la relación intrínseca entre la infancia y la familia que queda expresada en su Preámbulo:

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

(...)

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento,”

Es de apreciar, entonces, la ratificación por el Estado peruano de los instrumentos internacionales que contienen disposiciones en pro de la familia y la infancia, teniendo en consideración, además, que los tratados celebrados por el Estado y que se encuentre en vigor, forman parte del sistema normativo nacional, de acuerdo al artículo 55 de la Constitución Política de 1993.

### 2.1.3 El CNA y la DEMUNA como servicio público dirigido a la infancia y a la familia

Tal como ha sido indicado en el primer apartado del presente trabajo, el primer Código de los Niños y Adolescentes del Perú fue promulgado en el año 1992, recogiendo la doctrina de la protección integral y el principio del interés superior del

niño, correspondientes a la CDN. En el año 2000, se promulgó un nuevo CNA que derogó el anterior haciendo algunos cambios y precisiones, pero manteniendo las mismas bases. Este es el cuerpo normativo referido a la población menor de edad, desde la concepción hasta los 18 años, que se mantiene vigente.

En efecto, desde el año 1993, en que entró en vigor el primer CNA, ha habido avances en la implantación de sus disposiciones. Así, habiéndose dispuesto, en virtud del Código, la creación del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (SNAINA), del que hacen parte todas las instituciones tanto públicas como privadas que trabajan en pro de la infancia; este vio la luz en el año 1996, como un programa presupuestal con rango viceministerial, perteneciente al hoy extinto Ministerio de la Presidencia. Luego, sus funciones fueron asumidas por el Ministerio de la Mujer, creado en ese mismo año, y que mantiene tal responsabilidad hasta la actualidad.

Una de las tareas principales del rector del SNAINA, es la elaboración, seguimiento y monitoreo de los Planes Nacionales de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA, en adelante). Desde el año 1993, se ha contado con tales planes hasta el año 2021, los cuales fueron fruto de la participación de entidades públicas y de la sociedad para su diseño y aprobación. Sus avances han sido materia de informes por parte del Estado peruano ante el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

La otra creación destacada del CNA, fue el servicio de Defensorías del Niño y el Adolescente (DNA) que hemos presentado en el primer apartado del nuestro trabajo. Este servicio y, en particular, el de las DEMUNA, fue incluido en los PNAIA como oportunidad de participación en el recojo de las necesidades de la población a nivel descentralizado, presentándose como un subsistema del SNAINA. Sin embargo, es menester analizar si, en la práctica, las DNA han sido consideradas como una oportunidad estratégica de cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de la familia y la infancia en el país.

A la vez, el Ministerio de la Mujer tiene la función rectora en el trabajo del Estado en torno a la familia peruana, de manera específica. Ello se ve reflejado en el reglamento de organización y funciones del MIMP, que establece como función del Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables, la supervisión de las funciones de fortalecimiento a las familias y de protección de los derechos de los niños y adolescentes. En ese sentido, el país contó con el Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011 (PNAF, en adelante) y posteriormente, con el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias - PLANFAM 2016-2021. Se encuentra vigente, asimismo, el Decreto Legislativo 1408 y su modificatoria aprobada por Decreto Legislativo 1443, de Fortalecimiento de las Familias y prevención de la violencia. Tal norma derogó la Ley 28542, Ley de Fortalecimiento de la Familia, del año 2005.

Los planes nacionales y la normativa indicada, serán analizados en el presente trabajo de investigación, tomando en cuenta la información disponible acerca del impacto alcanzado a partir de su implantación. De igual forma, se analizarán las funciones del servicio público DEMUNA, considerando su presencia a nivel nacional, con el fin de identificar si ha sido visto como un recurso estratégico relevante para proteger a la familia y a la infancia. Todo ello, sabiendo que existe un compromiso interno asumido ante el AN tanto por parte del Estado como de los actores políticos, de diseñar y desarrollar políticas públicas que correspondan a los lineamientos que este espacio brinda como fruto del consenso de quienes lo conforman, los cuales se encuentran vigentes. Compromiso, además, que se relaciona con la responsabilidad adquirida de cara al mundo a través de los instrumentos internacionales que la generan y en los cuales se basa la legislación nacional. Por ello, consideramos necesario examinar en el presente trabajo, si se han cumplido con las obligaciones contraídas y si ha existido una visión estratégica para hacerlo, en el marco de tiempo propuesto para la realización de nuestro estudio.

## 2.2 Investigaciones relacionadas con el tema

Las obligaciones del Estado respecto de la familia y la infancia han sido materia de diversas investigaciones enfocadas desde distintos ámbitos del conocimiento. Sin

embargo, la identificación de una vía de ejecución y cumplimiento de las mismas como puede serlo el servicio público DEMUNA, no ha sido claramente determinada en los estudios realizados.

A continuación, hacemos referencia a los principales trabajos consultados que resultan de especial interés para el desarrollo de nuestro tema:

- AROBES ESCOBAR, S.M.; ARCINIEGA MUÑOZ, A. Y ORMEA ALCÁZAR, B. (2015) Hacia la construcción del Sistema de Modernización de la Gestión Pública en el Perú. [fecha de consulta: 21 de junio de 2020] Disponible en:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AC705642BAE4828705257F1D007783FA/\\$FILE/arobeco.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC705642BAE4828705257F1D007783FA/$FILE/arobeco.pdf)

El artículo versa sobre los alcances de las reformas y transformaciones al interior del Estado y cómo estas cobraron un giro particular en el Perú a partir de la década de 1990, introduciendo elementos de calidad en los servicios públicos. Lo cual debe alcanzar a todos los niveles de gobierno y al aparato estatal en general, incluyendo el local y comunitario, para una mejor atención a la ciudadanía. Aun cuando no está dicho en el documento, advertimos que ello debería incluir en la práctica, a servicios como la DEMUNA, de cara al fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia.

- ASTUDILLO DÍAZ, J.J. (2017) Calidad del servicio según usuarios externos de las Demuna de Los Olivos e Independencia. Directora: Sonia Lidia Romero Vela. Universidad César Vallejo, Escuela de Posgrado. Lima, Perú.

En la investigación, se presentan las diferencias de calidad y compromiso en el servicio público DEMUNA entre los distritos materia del trabajo, lo cual refleja una desigualdad en la visión de las autoridades locales respecto de la importancia estratégica que puede tener la DNA para el cumplimiento de las obligaciones del Estado para con la familia y la infancia.

- BERNAL MARTÍNEZ DE SORIA, A. (2016). La identidad de la familia: un reto educativo. *Perspectiva Educativa, Formación de Profesores*, 55 (1), 114-128. [fecha de consulta: 9 de octubre de 2021]. ISSN: 0716-0488. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333343664008>

Bernal, apoyada en la sociología relacional de Pierpaolo Donati, parte por recordar que la familia es la célula base de la sociedad y que sus funciones principales se refieren al cuidado, socialización y educación, las cuales son necesarias para el desarrollo humano. De ahí su interés en motivar a los ciudadanos para que construyan familias que cuiden a las personas y a la sociedad.

- CARDONA LLORENS, J. (2012). La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos. *Educatio Siglo XXI*. 2012, vol. 30 núm. 2, pp. 47-68.

El autor destaca la trascendencia de la CDN en cuanto a la exigibilidad a los Estados parte, de la implantación de sus normas, como prioridad política. De lo cual, deben dar cuenta ante el sistema internacional.

- CID VÁSQUEZ, M.T. (s/f). Ciudadanía de la familia: bien de la persona y bien común de la sociedad. Universidad CEU San Pablo, Madrid, España. [fecha de consulta: 7 de octubre de 2021]. Disponible en: [http://www.fuesp.com/pdfs\\_revistas/cp/27/cpe27art5.pdf](http://www.fuesp.com/pdfs_revistas/cp/27/cpe27art5.pdf)

La autora defiende el aspecto relacional de la familia, la cual es anterior al Estado y debe ser reconocida como sujeto, identificando la democracia con la solidaridad y participación de las personas en la sociedad.

- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2013). ¡Fortalezcamos las Demuna! Defendiendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Serie Informes Defensoriales - Informe 164. Lima, Perú.

La Defensoría del Pueblo realiza una investigación acerca de la calidad del servicio público DEMUNA en determinadas regiones, encontrando falencias producto de la



falta de recursos y de capacitación a su personal, lo cual es responsabilidad tanto del Ministerio de la Mujer en su papel de rector en la materia, como de los gobiernos subnacionales que no priorizan este primer nivel de atención a la comunidad familiar e infantil.

- DONATI, P. (2010). Le virtù sociali della famiglia. *Acta Philosophica. Rivista internazionale di filosofia* (vol. 19, fascicolo 2) 267-296. [fecha de consulta: 9 de octubre de 2021] Disponible en: <https://www.actaphilosophica.it/en/issue-2010-2>

El profesor Donati afirma que la familia es una fuente de virtud social por cuanto busca el bienestar de sus miembros, pensando en los otros. Evoca el debate que se suscita desde hace 2000 años sobre la familia como posible espacio de desigualdad (Platón) o como la realidad natural en que se aprenden y ejercitan las virtudes humanas esenciales que benefician a toda la sociedad (Aristóteles). Al resaltar la importancia de la familia como fuente de virtud social, Donati reclama su reconocimiento no solo por parte del Estado sino de los demás espacios sociales.

- FLAQUER, L. (2000). Las políticas familiares en una perspectiva comparada. En *Colección de Estudios Sociales*, 3. Barcelona. Fundación La Caixa.

El autor describe las tradiciones europeas sobre la familia y resalta la necesidad de adoptar políticas públicas familiares, entendidas como recursos para que las responsabilidades a nivel familiar, con una óptica nuclear de padres e hijos, sean cumplidas de la mejor manera.

- GARCÍA RUIZ, M.J. y SÁNCHEZ BAREA, R. (2013). La familia occidental en el siglo XXI: una perspectiva comparada. En *Estudios sobre educación*, 25, pp. 31-47, España. [fecha de consulta: 7 de octubre de 2021]. Disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/estudios-sobre-educacion/article/view/1879/1749>

Los autores presentan una reflexión sobre las políticas globales y heterogéneas respecto de la familia, desde las tradicionales hasta las progresistas, cada una con impactos sociales diferentes. Sostienen que, a pesar de las teorías postmodernistas

que privilegian el individualismo sobre la unidad familiar, las principales funciones de la familia en sus roles económico, socializador, cultural, reproductivo y religioso, se mantienen.

- LEURIDAN, J. (2015). La ética de las virtudes. En: Cultura 29, vol. 29, año XXXIII, pp. 127-174. ISSN: 1817-0285.

El doctor Leuridan presenta un recorrido por diversas posturas filosóficas acerca de la virtud y enfatiza el rol de la familia y de los líderes de la sociedad para la formación de la persona, desde las costumbres y las leyes, pero, en especial, desde la ejemplaridad.

- LLORENTE, C. (2019). Cómo incorporar la perspectiva de familia en las políticas públicas en beneficio del menor. En: Familia 57, 11-19, ISSN: 1130-8893, Universidad Pontificia de Salamanca. [fecha de consulta: 10 de octubre de 2021] Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7081078>

León Llorente alude a la necesidad de invertir en la infancia y en la infraestructura social de cuidado a la familia para mejorar el bienestar de cada persona. Ello supone pasar de una mirada individualista a un entendimiento de la familia no solo como sujeto de deberes sino también de derechos, generadora del capital social del futuro.

- PALACIOS OBREGÓN, J.A. (2019). Los instrumentos de gestión de las Demuna y la mejora en la protección integral de los derechos de los niños y adolescentes en Lima Metropolitana. Director: Willy Ramírez Chávarry. Universidad Nacional Federico Villarreal, Escuela Universitaria de Postgrado. Lima, Perú.

El autor se preocupa por identificar el uso o la carencia de instrumentos de gestión en el servicio público DEMUNA, que debieran ser proporcionados desde el rector en el tema de infancia y familia para su adecuado funcionamiento. Constata la debilidad existente acerca de estas herramientas que ocasionan la pérdida de oportunidades para la protección de los niños y de los espacios familiares.

- PÉREZ ADÁN, J. (s/f). La comunidad: haciendo visible lo invisible. Departamento de Sociología, Universidad de Valencia, España.

El autor presenta su postura comunitarista dentro del pensamiento sociológico. En la descripción de la importancia de la comunidad para el desarrollo de la persona, Pérez Adán señala que la familia es la comunidad más básica a través de la cual se transmiten los valores de forma intergeneracional. Siendo así, debe pensarse en que la familia pueda recuperar la soberanía en áreas como la educación y la representación, que actualmente se encuentra en el Estado, lo que implica el reconocimiento de la familia como sujeto de derechos, con el consecuente beneficio social.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD, 2019). El Reto de la Igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú.

El estudio realiza una muestra del índice de densidad del Estado (IDE), esto es, de la presencia de servicios públicos en el país; frente al índice de desarrollo humano (IDH) que mide periódicamente. Halla una diferencia entre las zonas rurales y urbanas, y aun al interior de estas últimas, que corrobora las brechas existentes a diverso nivel.

- RODRÍGUEZ RUIZ, R. (2018) Avances y retos en el caso de la Defensoría Municipal de la Niña, Niño y Adolescente del distrito de Carabayllo. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado, Lima, Perú.

En el presente caso, el investigador rescata el esfuerzo realizado por el personal de la DEMUNA y del gobierno local, por ponerse al servicio de la infancia, la juventud y la familia. A pesar de sus pocos recursos y de la declaración de servidores del MIMP en cuanto a su imposibilidad de realizar el acompañamiento necesario, coloca la experiencia como un ejemplo de la potencialidad del servicio, si es visto de manera estratégica para alcanzar las metas trazadas por las autoridades, en el cumplimiento de sus funciones.

- ROS CODOÑER, J. (2018). La familia como relación social. Universidad Católica de Valencia. Correlatos (Año 1, num. 1) 4-34. Universidad Popular Autónoma del

Estado de Puebla [fecha de consulta: 9 de octubre de 2021]. Disponible en: [https://www.upaep.mx/templates/cefas/docs/01\\_familia\\_como\\_relacion\\_social.pdf](https://www.upaep.mx/templates/cefas/docs/01_familia_como_relacion_social.pdf)

Ros Codoñer, de la Universidad Católica de Valencia, hace un recorrido por las distintas corrientes de estudio y definición de la familia, planteando la perspectiva relacional de la misma, que involucra la sincronía entre la pareja fundadora de la familia y la diacronía, entre las generaciones. Sostiene que la familia da origen a la sociedad y le aporta el valor añadido de ofrecer un modelo de vida basado en la confianza que genera capital social primario y se concreta en la generación de virtud social.

- SANTA MARÍA, R. (2013). Del género a la perspectiva de familia: elementos para una nueva propuesta. En *Dikaion*, Año 27, 22 -2, pp. 273-302. ISSN 0120-8942. [fecha de consulta: 9 de octubre de 2021]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/720/72031061005.pdf>

El autor propone mirar a la familia como el auténtico centro del desarrollo humano, mucho más comprehensiva que el enfoque de género, dado que este, a pesar de sus positivas intenciones iniciales de igualdad de oportunidades entre varón y mujer, reduce la naturaleza humana a la dimensión sexual sin observar el aspecto relacional que sostiene su ser.

- SEN, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica* (55), 14-20 [fecha de consulta: 9 de octubre de 2021]. ISSN: 1405-2849. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905501>

En el artículo, el Premio Nobel Amartya Sen plantea que el desarrollo puede ser definido como la expansión de las libertades de las personas, esto es, lo que denomina “el enfoque del desarrollo como libertad”. Presenta cinco tipos de libertades: “1) libertades políticas, 2) facilidades económicas, 3) oportunidades sociales, 4) garantías de transparencia y, 5) redes de seguridad”, para afirmar que la política pública orientada a fomentar las capacidades humanas debe incluir estos cinco elementos.

- TERREROS, C. y TIBBLIN, A. (2004). Colocando los derechos de los niños en la agenda local. La experiencia del modelo de la Demuna en el Perú. Save the Children Suecia. Disponible en: <https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/5451.pdf>

El estudio da a conocer el hito que marcó en el país la creación del servicio público DEMUNA, destacando su multiplicación en el territorio nacional. Se hace hincapié, asimismo, en la necesidad de mejorar su calidad en la atención a la población objetivo.

-VALDIVIESO, E. (2022). Enfoque de familia: una alternativa para el desarrollo de políticas públicas en Perú. Universidad de La Sabana. DÍkaion 31, 1 pp. 210-247.

DOI: <https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.9>

Disponible en:

<https://revistas.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/16759>

La autora realiza un análisis del enfoque de género en las políticas públicas, determinando que no ha logrado los objetivos que inicialmente planteaba en cuanto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por ello, plantea el enfoque de familia, de manera no excluyente de otras perspectivas, pero como una alternativa al primero, para que el Estado cumpla con su rol subsidiario en favor de la institución familiar.

### 2.3 Estructura teórica y científica que sustenta el estudio

Hemos adherido ya a la concepción de la Ciencia Política esbozada por Miró Quesada, para situar la pertinencia del estudio del comportamiento del Estado y de los actores políticos respecto de sus obligaciones para con la familia y la infancia.

El desarrollo humano integral de todas las personas y de cada persona, halla su espacio de evolución natural en la familia. Desde la infancia, el ser humano encuentra en ella una fuente de alimentación, aprendizaje, crecimiento, relación intersubjetiva, socialización, convivencia. Todo lo cual, a su vez, impacta en la sociedad y en el Estado, por cuanto permite contar con un capital humano que puede impulsar su bienestar y desarrollo.

Este escenario es el que permite identificar la responsabilidad y el rol del Estado en torno a la familia y a la niñez. Responsabilidad que alcanza también a los actores políticos que aspiran a ocupar posiciones de decisión y gestión en el sector público y a aquellos que participan con propuestas para su conducción. Ello ha quedado plasmado, por consenso, en las políticas de Estado diseñadas al interior del AN, lo que ofrece la oportunidad de analizar si tal compromiso ha sido llevado a la práctica, tanto a nivel de medidas adoptadas como de propuestas formuladas para su realización.

Para alcanzar el cumplimiento de las obligaciones acotadas, entonces, es menester contar con estrategias válidas y viables. Si se parte de observar los servicios públicos existentes en el país que podrían ser una vía eficaz para hacerlo, debe tenerse presente que el más extendido de ellos por su presencia a nivel nacional y por su vigencia desde hace cerca de treinta años, es la DEMUNA. Resulta necesario, entonces, entender si el Estado y los actores políticos la han apreciado como la estrategia prioritaria que debe ser fortalecida y potenciada para canalizar la acción pública en la materia.

Nos planteamos cómo podemos ubicar el cimiento teórico y científico que justifica el presente trabajo. Es decir, cómo podemos afianzar la relación familia-infancia y Estado-actores políticos. Para sustentar tal relación, acudimos a DONATI, P. (2010, p.5), cuando afirma que el capital humano, espiritual y social primario de una sociedad proviene de la familia<sup>25</sup>. Como sostiene CID, M. (s.f., pp.122-123), la acción pública debe buscar que las familias sean más capaces y más autónomas en la gestión de las relaciones familiares. Basándose en el propio Donati, asevera que deben observarse cuatro principios en la elaboración y ejecución de políticas públicas sobre la familia:

---

<sup>25</sup> La cita textual en el idioma original, es como sigue: “...è dalla famiglia che proviene il capitale umano, spirituale e sociale primario di una società. Il capitale civile della società viene generato proprio dalle virtù uniche e insostituibili della famiglia”.

El bien relacional de la familia como derecho fundamental inherente a la dignidad de la persona humana. La norma de solidaridad como interdependencia y sostén recíproco no solo a través de la redistribución del Estado, sino a través de instituciones de la sociedad civil que organiza el bienestar familiar en formas asociativas plurales. La realización del conjunto derechos-deberes de la ciudadanía de la familia como bien relacional. El uso de medios e instrumentos que acrecienten el capital social primario (familiar) y secundario (cívico) de la sociedad a través del principio de subsidiariedad.

Concordamos con la necesidad de entender a la familia como sujeto de derechos, tal como se desprende de los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Y como espacio elemental de formación de las personas desde el inicio de su vida. De ahí su relación natural e intrínseca con la infancia. A partir de esta visión, las políticas públicas que debe emprender el Estado y el compromiso de los actores políticos a favor de la familia y la niñez, deben concretarse en medidas de prioridad por cuanto significan el fundamento social, para promover el desarrollo humano de cada persona y de todas las personas. Por ello, las obligaciones referidas, siendo subsidiarias, son indispensable de cumplir. Son exigibles.

Se entiende, también, que la forma de cumplimiento de estas obligaciones, responderán a la orientación ideológica de quienes detentan el poder político en los turnos correspondientes. Pero ello no obsta a que se conozcan las estrategias a seguir para alcanzar los objetivos propuestos. Dado que existen servicios públicos con una importante presencia nacional, como es el caso de las DEMUNA, resulta exigible, también, que se responda respecto de su visualización como canal de ejecución del fortalecimiento familiar y de la protección a la infancia, de acuerdo a sus funciones, para facilitar la promoción del desarrollo humano. Porque se crearon hace cerca de treinta años y porque forman parte de la estructura de mil ochocientos noventa (1 890) gobiernos locales en la actualidad<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Información actualizada hasta el 05 de julio de 2022. [última fecha de consulta: 15 de julio de 2022 a horas 13:45] Disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/dgna/dna/directorio/index.php>  
Sobre la situación de las DEMUNA, ver la Figura 7, en el acápite 4.1.1.2.3

Sobre la relación entre familia y desarrollo humano, SANTA MARÍA, R. (2013, pp.296-298), afirma que esta se sostiene en la perspectiva antropológica; es decir, poniendo a la persona humana al centro de ella. Asevera que en la familia se logra la triple y permanente intermediación entre persona y sociedad, entre naturaleza y cultura y entre la esfera pública y la privada. En la primera, se reconoce a la persona como un ser relacional al tratarse de un ser familiar, lo cual da sentido al reconocimiento de la familia como sujeto social. En la segunda, se nota el papel educador de la familia, al interior de la cual la persona encuentra el lugar propio para su desarrollo humano; afirmando que “la familia es la sociedad natural de la creación del capital humano de los individuos”. En la tercera, encuentra especial significado a la receptividad pública frente a la familia. Al respecto, dice:

Entre esfera privada y pública, un elemento complementario y muy necesario es la receptividad pública frente a la familia. Tanto a nivel nacional como internacional no existen políticas familiares que destaquen una visión promocional -y suficientemente convincente- de la familia, la cual por su diversidad de modelos viene generalmente limitada al cuidado de los niños o ancianos; estas políticas no son vistas propiamente como familiares, sino como políticas sociales.

De allí la referencia a la Perspectiva de Familia, que más que un eslogan resulta la manera sintética y efectiva de promocionar, trabajar y defender a la familia tanto a nivel privado como público, vista desde su fundamento antropológico, su juridicidad institucional inherente y su subjetividad social.

Sobre la reducción de la visión que puede imperar en las políticas familiares, PÉREZ ADÁN, J. (2018, p.198) afirma que:

Muchos entienden la política familiar como clientelismo (objeto) y pocos todavía como empoderamiento (sujeto). En los primeros prima la desconfianza y la inseguridad, que lleva muchas veces al experimentalismo moldealista, y en los segundos la confianza y la iniciativa.



Téngase presente que, de acuerdo al PNUD, el desarrollo humano comprende el aspecto referido a la generación de capacidades y el aspecto referido al uso de las mismas. Por tanto, podemos identificar que la adquisición de esas capacidades por parte del niño, se realiza, en primer lugar, al interior de la familia. Lo que puede revertir, positivamente, en las oportunidades de desarrollo de la sociedad.

#### 2.4 Definición de términos básicos

Para el presente trabajo de investigación, consideramos pertinente ofrecer la definición de los siguientes términos básicos que son utilizados para su desarrollo:

- FAMILIA.

En palabras de Donati (1999, p.24), citado por LEÓN LLORENTE, C. (2019, p.12):

La familia es “un sistema altamente complejo, diferenciado y de confines variables, donde se realiza aquella experiencia vital específica que es fundamental para la estructuración del individuo humano como persona, como individuo en relación en sus determinaciones de género y de pertenencia generacional”.

Existen distintas formas de aproximación a la idea de familia. ITURRIETA, S. (2001, p.55) desarrolla las diversas perspectivas teóricas, como interacción, como sistemas y como construcción social. En cuanto a la familia como sistema (en realidad, utiliza el plural para decir “familias como sistema”), la autora identifica tres teorías: la teoría del desarrollo familiar, la teoría de los sistemas familiares y la ecología del desarrollo humano. Define a esta última como la teoría que comprende a las familias “en sus interacciones con su medio externo y en el modo en que las relaciones familiares son influidas por este entorno físico, biológico y sociocultural”. Sin embargo, para nosotros la relación entre familia y desarrollo humano asume la integralidad de ese desarrollo tanto en su interior como en su interacción con los demás espacios sociales. Incluso, con el Estado.

Desde el punto de vista sociológico, la familia es entendida como una estructura que admite distintas reacciones. Así, hay quienes consideran que es un espacio en el que existen confrontaciones de poder que generan desigualdad. Otras reflexiones se basan en la forma y composición de la familia antes que en sus funciones. A nuestro parecer, la funcionalidad de la familia es la que la define, junto con los vínculos jurídicos que la amparan.

En efecto, para determinar si un grupo de personas es una familia, desde su espontaneidad natural, es necesario corroborar los vínculos jurídicos que la componen. A partir de esa corroboración es que se desprenden los deberes y derechos entre los miembros de la familia y el cumplimiento de sus funciones.

PÉREZ ADÁN, J. (2018, pp.195-196) sostiene que no resulta de mayor trascendencia distinguir entre familia tradicional (la que separa la producción de la reproducción) y familia moderna (la que no separa esos roles), sino entre familias funcionales y disfuncionales. Esto es, si la familia cumple las funciones que la sociedad espera de ella, enumerando cuatro: la equidad generacional, la socialización, la transmisión cultural y el control social. Posteriormente, afirma (p.198):

Es necesario, por tanto, ver a la familia como sujeto (de derechos, deberes, libertades y responsabilidades) y no solo como objeto (de políticas, cuidados, y exigencias).

Consideremos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los principales instrumentos internacionales concordantes, así como la Constitución Política del Perú; reconocen a la familia como la institución natural y fundamental de la sociedad. Debido a lo cual tiene derecho a ser protegida por parte del Estado y la comunidad.

Por tanto, para efectos del presente trabajo, definimos a la familia como la institución natural y fundamental de la sociedad, conformada por personas con vínculos jurídicos originados por el matrimonio, la filiación y el parentesco, que cumple determinadas

funciones que contribuyen al desarrollo humano integral, y que se erige como sujeto de derechos para su fortalecimiento.

- FORTALECIMIENTO DE LA FAMILIA.

El Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias – PLANFAM 2016-2021 (pp. 74-76), refería lo siguiente:

El Estado, en cumplimiento a lo establecido en el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política del Perú, ejerce su deber de protección a las familias a través de políticas públicas, normatividad y servicios orientados a promover y proteger el desarrollo integral de las familias y sus miembros, facilitando su participación activa y democrática en la comunidad.

(...)

La política de Fortalecimiento de las Familias busca que las familias, independientemente de su forma de organización, cumplan con sus funciones (formación, socialización, cuidado, seguridad, económica y afecto) para el desarrollo integral de sus miembros, principalmente de los más vulnerables; debiendo el Estado, con la Sociedad, brindar adecuada y oportunamente las condiciones para este fin.

Por tanto, una familia estará fortalecida, cuando cumpla con sus funciones.

(...)

Por tanto, la política pública de fortalecimiento a las familias:

*Promueve la creación o reforzamiento de programas, proyectos y servicios públicos y privados que permitan proteger a las familias como los primeros y principales espacios de formación, socialización, cuidado, seguridad económica y afectiva de las personas, fomentando relaciones saludables, democráticas y equitativas y, contribuyendo a que todos sus integrantes puedan ejercer sus derechos y cumplir adecuada y plenamente sus responsabilidades familiares.*

Como se ve, el PLANFAM contenía una definición asumida en base a lo que, desde la posición política del momento, se consideró prioritario. En efecto, esto encuentra

su determinación de acuerdo a la visión de los actores políticos encargados de la gestión pública. Al respecto, GARCÍA RUIZ, M. y SÁNCHEZ BAREA, R. (2013, p.11), describen estas posiciones acerca de la política familiar, de la siguiente manera:

Por políticas familiares “conservadoras” entendemos el marco ético y/o religioso que, pese a la separación moderna de la Iglesia y el Estado, política y socialmente envuelve, guía y determina la asignación de dichos recursos familiares (ie. en el caso de Corea del Sur, el Confucionismo; en el caso de Finlandia, el Luteranismo, y en el caso de Alemania, el Cristianismo y el Protestantismo).

Por políticas familiares “progresistas”, entendemos la existencia de un marco ético heterodoxo y plural, dispar a la ortodoxia de las confesionalidades tradicionales, y atento a los derechos individuales de cada miembro, más que a la relevancia del entero grupo familiar, en el desarrollo y la aplicación de la política familiar por un gobierno concreto en un momento histórico dado.

Por su parte, LEÓN LLORENTE, C. (2019, p.12) considera como políticas familiares al conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para mejorar su bienestar familiar, lo cual redundaría en la sostenibilidad de todo el sistema social. La autora añade:

Política familiar es por tanto “lo que el Estado hace o deja de hacer en favor de las personas en cuanto que forman parte de una familia y desempeñan determinados roles familiares” (Kamerman y Kahn, 1988, p. 132). Sin embargo, en ocasiones estas políticas han ampliado su radio de acción y han sido adoptadas por los gobiernos no sólo para mantener, sostener y empoderar a la familia sino para influir en su estructura y funciones (Dumon, 1987).

Es de entender que cada posición predominante en las esferas del poder, marcará los medios y los objetivos a alcanzar en las políticas familiares que emprenda. Tal como lo sostiene el AN, en el caso del Perú se cuentan con lineamientos y políticas de Estado, pero serán los actores políticos quienes le impriman su propia identidad.

Para efectos del presente trabajo, entonces, recogemos la noción que ofrece FLAQUER, L. (2000, p.12), que encontramos asumida en la posición de LLORENTE reseñada líneas arriba, y que presenta así:

Entiendo la política familiar como un conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial las de atención a sus hijos menores dependientes.

Con todo lo cual, definimos al fortalecimiento de la familia como las medidas tomadas por el Estado y la sociedad para facilitar el cumplimiento de las funciones correspondientes a la familia, entendida esta como sujeto de derechos.

- INFANCIA.

La CDN entiende al niño como todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en la ley nacional se disponga que se alcanza antes la mayoría de edad (artículo 1). En el caso del Perú, la definición la encontramos en el CNA, ubicando a los niños desde su concepción hasta los doce años de edad, y a los adolescentes desde los doce hasta los 18 años de edad.

La misma CDN (Preámbulo) concibe al niño como sujeto de derechos, reconociendo que, para que su pleno desarrollo, debe crecer en el seno de la familia, la cual es considerada como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para su crecimiento y bienestar. Por lo que debe recibir protección y asistencia para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

En base a este marco normativo, para efectos del presente trabajo, nos referimos a la infancia como sinónimo de niñez, aludiendo a todo ser humano desde su concepción hasta antes de alcanzar los 18 años de edad.

#### - INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO.

Siguiendo la definición de la Ley 30466, publicada el 17 de junio de 2016, el interés superior del niño se concibe como:

...un derecho, un principio y una norma de procedimiento que otorga al niño el derecho a que se considere de manera primordial su interés superior en todas las medidas que lo afecten directa o indirectamente, garantizando sus derechos humanos.

Cabe señalar que, para su elaboración, la ley acotada se basó en la Observación General 14 del Comité de Expertos de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que precisó su noción a partir de los debates originados por la falta de definición en la CDN.

#### - PROTECCIÓN A LA INFANCIA.

BUAIZ, Y. (2013, p.62) ofrece una definición de la protección integral a la infancia tomando en consideración la doctrina asumida por la CDN, anotando:

...nos aproximamos a la definición de Protección Integral al considerarla como el conjunto de acciones, políticas, planes y Programas que con Prioridad Absoluta se dictan y ejecutan desde el Estado, con la firme participación y solidaridad de la Familia y la sociedad para garantizar que todos los Niños y Niñas gocen de manera efectiva y sin discriminación de los derechos humanos a la Supervivencia, al Desarrollo y a la Participación, al tiempo que atienda las situaciones especiales en que se encuentran los niños individualmente considerados o determinado grupo de niños que han sido vulnerados en sus derechos.

Más adelante, el mismo autor (2020, pp.95-97), relaciona este concepto con las políticas públicas necesarias para su implantación. Así, sostiene que la protección a los niños y adolescentes, de acuerdo a su interés superior, debe ser vista desde el enfoque de derechos humanos, trascendiendo a la simple noción de su respeto, dado que implica que la política pública sea construida, definida, ejecutada y evaluada bajo

los parámetros del Derecho Internacional de Derechos Humanos, incluyendo su restitución y reparación integral cuando sean vulnerados. Por tanto, afirma que:

El centro de la política pública para la niñez y adolescencia en el enfoque basado en los derechos humanos se fundamenta en la Protección Integral, el control social activo y la exigibilidad de los derechos.

(...)

Por ello, el Estado está obligado a garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo humano de los niños, niñas y sus familias, pues no se puede exigir a una familia que cumpla, por ejemplo, con la alimentación nutritiva y adecuada a sus hijos, cuando carece de las condiciones elementales para hacerlo, o cuando es evidente la ausencia de políticas de empleo dirigidas a los padres.

A partir de estos apuntes que se condicen con la doctrina proclamada por la CDN, entendemos que la protección integral a la infancia se refiere tanto a la protección universal de sus derechos como a la protección especial que debe brindarse a los niños y adolescentes cuyos derechos estén siendo amenazados o vulnerados. Existiendo una clara relación con la necesidad de fortalecer a la familia para favorecer el desarrollo humano integral infantil.

#### - DESARROLLO HUMANO INTEGRAL.

En el primer apartado del presente trabajo, insertamos la nota a pie de página 16, en la que reseñamos la noción de desarrollo humano integral introducida en la doctrina social de la Iglesia Católica por la Encíclica *Populorum Progressio* del Papa Pablo VI en el año 1967. En el documento, se establece que el desarrollo no puede limitarse solo al crecimiento económico, sino que, para ser auténtico, debe ser integral. Esto es, tiene que promover el bien de cada hombre y de todos los hombres. Sobre el concepto, DENEULINE, S. (2019, Introducción) señala:

Desde su primera aparición en la encíclica *Populorum progressio*, promulgada por Pablo VI en 1967, el desarrollo humano integral ha ocupado un lugar central en la comprensión eclesial acerca del progreso de las sociedades y

desarrollo de las personas. El término “integral” proviene de los escritos de Jacques Maritain acerca del humanismo integral (Maritain, 1968), un humanismo abierto a la dimensión trascendental, y por medio del cual los ámbitos humano y espiritual se revelan en su autonomía, sin por ello verse disociados; por el contrario, se ven mutuamente enriquecidos.

Recordemos que Amartya Sen enfoca el desarrollo humano en la adquisición y ejercicio de las capacidades de la persona, enunciándolas de manera integral. Habiendo sido reconocido que el ámbito familiar es el espacio primario que da lugar a este desarrollo.

En base a ello, para efectos de este trabajo, concebimos al desarrollo humano integral como la generación y ejercicio de las capacidades, en el ámbito humano y espiritual, de cada persona y de todas las personas, desde el inicio de su vida, que tiene su espacio natural de realización al interior de la familia.

#### - DEMUNA.

Basándonos en el artículo 42 del CNA (citado en la nota a pie de página número 12 del presente trabajo) y en el artículo IV del Reglamento del Servicio de Defensorías de la Niña, Niño y Adolescente, aprobado por Decreto Supremo 005-2019-MIMP de marzo de ese año, así como en las normas conexas referidas al SNAINA; definimos a la DEMUNA como el servicio público a cargo de los gobiernos locales y regido por el gobierno central, cuya finalidad es contribuir al ejercicio de los derechos de los niños para su protección integral.

#### - POLÍTICA PÚBLICA.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, en adelante) de nuestro país, publicó, en el año 2018, la Guía de Políticas Nacionales, en las que se encuentran algunas definiciones acerca de ellas y los pasos para establecerlas. Para ello, señala, en primer lugar, que debe identificarse un problema público. Es decir, un problema que se describe como la diferencia entre una situación actual y una situación deseada



posible, pero con características propias del ámbito público, las cuales son: que exista la evidencia de la carencia o necesidad de las personas o su entorno, una oportunidad de mejora o un riesgo que desea evitarse; que los actores políticos y la sociedad califiquen esta situación como indeseable, por afectar el ejercicio de derechos o el bienestar de la población; y que la solución requiera la intervención del sector público, que puede converger con la del sector privado y otros actores sociales (p.17).

En este sentido, el Decreto Supremo 029-2018-PCM aprobó el Reglamento que regula las políticas nacionales, desarrollando las normas contenidas en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En su artículo 6, se concibe a las políticas de Estado de la siguiente manera:

Las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional.

Seguidamente, en el artículo 7, se hace referencia a las Políticas Generales de Gobierno:

7.1 La Política General de Gobierno es el conjunto de políticas priorizadas que se desarrollan a través de políticas nacionales durante un período de Gobierno.

En el artículo 8, se presenta la definición de las políticas nacionales:

8.1 Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo.

8.2 Definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, (...)

El artículo 9, por su parte, dispone que las políticas que aprueben los gobiernos regionales y locales, deben concordar con las políticas nacionales.

Por tanto, con la lógica descrita, debemos identificar el concepto de política pública existente en el Estado.

De acuerdo a MURCIA, J.A. (2019, Introducción), existe una variedad de definiciones académicas de lo que es una política pública, dependiendo cada una de ellas del momento histórico y del contexto político institucional en que fue formulada.

El mismo autor presenta una concepción introductoria de las políticas públicas:

Las políticas públicas, además de ser un proceso en el cual interactúan los gobiernos con otros actores estatales y no estatales, en el marco de instituciones formales e informales, y a través de instrumentos, estrategias y escenarios, para dar tratamiento sistemático a problemas definidos como públicos, se han constituido también en un objeto de estudio que ha derivado en un campo de análisis de límites difusos, en el que confluyen diversos conocimientos y disciplinas de manera no muy bien definida.

El PLANFAM 2016-2021 (pp.72-73), ya citado para la definición de Fortalecimiento de la Familia, hizo referencias al respecto, basándose en autores que le permitieron brindar una definición de política pública:

Dentro del conjunto de políticas nacionales tenemos a las políticas públicas y a las políticas sociales. Las políticas públicas son, según Eugenio Lahera, “Aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales; y la previsión de sus resultados”.

Esta idea se complementa con la tesis formulada por Joan Subirats, quien señala que “toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la

respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”.

De esta manera, las políticas públicas se desprenden de las Políticas Nacionales, y el Estado debe formularlas e implementarlas en forma intergubernamental (nacional, regional y local) desde el Poder Ejecutivo, ejerciendo la rectoría desde un Ministerio. El adjetivo público reconoce la rectoría de su debido diseño, implementación y evaluación en el Estado en corresponsabilidad con los actores privados, a diferencia de la política nacional que regula lo público y privado, estableciendo derecho [sic] y deberes en ambos niveles.

En el caso de las políticas sociales, están referidas a las directrices, orientaciones, lineamientos y acciones conducentes al crecimiento del bienestar de las personas y poblaciones que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad, con el objetivo de lograr la inclusión y cohesión social, superando las brechas e inequidades, por lo tanto tiene [sic] un carácter de focalización y temporal.

Con lo cual, entendemos a la política pública como la respuesta gubernamental ante determinado problema público, bajo la rectoría de un Ministerio de Estado.

#### - ACTORES POLÍTICOS.

De acuerdo a GARCÍA SÁNCHEZ, E. (2007, p.8), los actores pueden ser individuales o colectivos. En este último caso, los presenta como una entidad cuyos miembros tienen intereses, percepciones y creencias similares o convergentes frente a un problema. Asimismo, tiene un grado de organización y recursos para resolver conflictos internos, medios y capacidad para decidir y/o actuar de manera intencionada y estratégica para la consecución de un objetivo común, por lo que se les puede atribuir responsabilidad respecto de sus decisiones o actuaciones. Dice la autora: “En otras palabras, un actor es una unidad de decisión-acción responsable”.

SARTORI, G. (1979, p.7), en su obra *La política, lógica y métodos en las Ciencias Sociales*, subraya la necesidad de identificar la acción política. En efecto, señala:

La política es el “hacer” del hombre que, más que ningún otro, afecta e involucra a todos. Esta no es una definición de política. Es para proclamar desde el principio que lo que me interesa es llegar al hacer, a la praxis.

Una acción que, para el politólogo italiano, es precedida por el discurso, por el pensamiento.

Esta acción se basa en la interrelación de las personas que llevan al cambio. La colectividad, el sentido comunitario de la acción política, no escapó a la visión de intelectuales como Hannah Arendt, que identificaba esta intervención como propia de la condición humana.

Para el diseño y la puesta en marcha de sus acciones, el Estado se relaciona con actores políticos que aspiran al poder o que participan activamente en espacios de encuentro entre la esfera pública y privada, para hallar un rumbo hacia el desarrollo. Es lo que se busca en el AN, cuyo Foro constituye un espacio tripartito de diálogo y construcción de consensos, conformado por los tres niveles de gobierno, los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y organizaciones de la sociedad civil con presencia nacional, para el diseño de las políticas de Estado y su acompañamiento.

Es por ello que, para efectos del presente trabajo de investigación, delimitaremos la noción general de actor político, a la organización o agrupación que aspira a ocupar cargos de poder, sea en el Poder Ejecutivo o en el Poder Legislativo, así como a representantes de la sociedad civil presentes en el AN.

## 2.5 Fundamentos teóricos que sustenta el estudio

La comunidad internacional ha ratificado, a través de los principales instrumentos sobre derechos humanos, su convicción acerca de la familia como institución elemental para el desarrollo de las personas desde el inicio de la vida. Esta certeza

nace de constatar las funciones que ella cumple y la vulnerabilidad de la infancia por su propia condición de tal.

Los Estados tienen compromisos específicos que implican el fortalecimiento de la familia y la protección de la infancia, como prioridades. En el caso del Perú, iniciando el análisis referente a los derechos de la niñez, ratificó la CDN en el año 1990, como ha sido señalado. Siendo un tratado internacional de derechos humanos, se comprometió a implantar plenamente la doctrina de Protección Integral a la Infancia y el principio del Interés Superior del Niño. Sobre este nivel de compromiso, podemos encontrar que la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH, en adelante), señala en un informe especializado (2017, pp.31, 34-36):

La implementación de la CDN, y de su nuevo paradigma de protección integral y del enfoque de derechos, implica un cambio de modelo y requiere de nuevos principios que guíen el actuar de las autoridades, una estructura organizativa y operativa adaptada a las obligaciones derivadas de la CDN, así como una nueva institucionalidad, nuevos métodos de trabajo, y mejores mecanismos de colaboración y articulación. La CDN promueve una aproximación sistémica en la que se involucran diversos sectores y disciplinas, niveles territoriales y actores, lo cual ha conllevado la creación de lo que conocemos como los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez.

La CIDH, además, se refiere a la obligación del Estado de promover el desarrollo integral del niño, entendido este de manera holística. Esto es, el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño.

Se ha explicado ya que el Perú inició una serie de transformaciones normativas y estructurales para poner en marcha la implantación de los alcances de la CDN. Entre ellas, la creación del SNAINA y de las DEMUNA como parte de él. Al ser este un servicio público presente en todo el territorio nacional, siendo un órgano de los gobiernos locales, se ha convertido, por sus funciones relativas a la infancia y también

a la familia, en la instancia administrativa que vertebra al SNAINA<sup>27</sup>. Este hecho puede contrastarse con el informe sobre el índice de densidad del Estado (IDE) del PNUD al que nos hemos referido previamente y que incide en la poca reducción de las brechas sociales al interior del país<sup>28</sup>. Ello hace que deba tenerse en cuenta que, ahí donde hay carencias en cuanto a la presencia del Estado para atender a la población, puede, sin embargo, haber una DEMUNA<sup>29</sup>. En efecto, instituciones como el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo, conocedoras de la expansión de las DEMUNA, reclaman su intervención para garantizar el cumplimiento de la obligación estatal de protección a la infancia.

Las cifras de casos y las materias atendidas por las DEMUNA grafican su contacto directo con la familia y con la niñez. Ello, a su vez, refleja su potencial impacto en los demás ámbitos concernientes al desarrollo humano integral. Veamos las estadísticas elaboradas por el MIMP al año 2019, teniendo en cuenta que corresponden a la información obtenida de 1 452 DEMUNA, basada en el Registro Nacional de Municipalidades 2020 del INEI<sup>30</sup>:

---

<sup>27</sup> Crosby, A.P. (2020). El fortalecimiento de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente como estrategia de mejora de la gestión pública peruana en torno a la infancia.

<sup>28</sup> Crosby, A.P. (2020, p.42):

“En el Informe de PNUD (pp.86-87), se evidencian las diferencias sostenidas en el interior del país, partiendo de la medición del IDH, enfocado en la alfabetización, la esperanza de vida y el producto interno bruto per cápita referido a la salud, educación y crecimiento económico; ajustado a la desigualdad. Para ello se realiza la vinculación con el IDE de tal manera que se permite llamar la atención sobre la diferencia en la prestación de servicios por parte de la administración pública, ya sea directa o indirectamente. Con tal fin, el informe se diseña desde lo que se considera esencial para el desarrollo humano: ‘Las dimensiones e indicadores seleccionados responde a las condiciones de un elemental desarrollo humano: poseer una identidad para ser reconocido en la sociedad como sujeto de derechos; tener acceso a servicios de salud para una vida prolongada y saludable; acceder a los servicios educativos para asimilar conocimientos, mejorando opciones y oportunidades; disponer de agua y saneamiento para condiciones elementales de sobrevivencia e higiene, contar con electrificación para una residencia confortable y abierta a la comunicación moderna. Tal es el mínimo requerido para una vida humana digna y creativa, que debiera ser garantizada por el Estado y la sociedad.

Por su naturaleza y funciones, el Índice de Densidad del Estado debe resumir y cuantificar la presencia territorial del Estado en las distintas circunscripciones políticas en que se organiza el aparato administrativo estatal. Se trata de tomar en cuenta y reflejar en los distintos espacios territoriales, la existencia de entidades del Gobierno nacional y de los Gobiernos subnacionales encargados de la producción y entrega de servicios a la población de sus ámbitos respectivos”.

<sup>29</sup> Como ejemplo de estas carencias, en diciembre de 2019, la entonces ministra de Economía y Finanzas, María Antonieta Alva, declaraba que uno de los indicadores de las brechas sociales, revelaban que solo 8 de cada 100 personas que viven en las áreas rurales cuentan con agua segura.

Disponible en: <http://www.elperuano.pe/noticia-urge-cerrar-brechas-sociales-87143.aspx>

<sup>30</sup> Disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/dgna/dna/directorio/index.php>

*Tabla 1: Casos atendidos en las DEMUNA en el año 2019*

Materia	Número de casos	Porcentaje
Asesoría legal	77 222	25%
Alimentos	73 131	23%
Asesoría psicológica	41 015	13%
Régimen de visitas	34 554	11%
Tenencia de menores de edad	32 127	10%
Violencia contra los niños	11 000	3%
Casos sociales	8 292	3%
Nombre e identidad	7 875	3%
Normas de comportamiento	7 391	2%
Reconocimiento de filiación	4 736	2%
Riesgo de desprotección familiar	4 617	1%
Desprotección familiar	3 251	1%
Matrícula escolar	2 040	1%
Otros	7 383	2%
TOTAL	314 634	100%

Elaboración propia. Fuente: MIMP

Estos datos se refieren solo a los casos que llegan a las DEMUNA, pero no las acciones de prevención y promoción de los derechos de los niños y de fortalecimiento familiar que están llamadas a realizar, de acuerdo a sus funciones. Su potencialidad para constituirse en la red de ejecución de las políticas públicas en el marco de la CDN, debido a su extensión a nivel nacional, es notable.

En cuanto a la familia, no existe un tratado internacional específico que se dedique a postular medidas específicas para su fortalecimiento. La perspectiva de familia ha sido introducida en los últimos años en espacios de estudio sociológico, antropológico, educativo y filosófico. Sin embargo, a nivel jurídico, más allá de las leyes nacionales que proclaman su fortalecimiento a través de acciones sociales aunque no de su reconocimiento como sujeto de derechos; no se ha llegado a concretar en declaraciones globales vinculantes como en el caso de la infancia.

En 1989, la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución 44/82 por la que proclamó al año 1994 como el Año Internacional de la Familia, conmemorando, a partir de entonces, el 15 de mayo de cada año como el Día Internacional de la

Familia. A propósito de la fecha, se realizan informes de seguimiento sobre las políticas familiares existentes en los países. Durante el periodo de sesiones 2019-2020 del Consejo Económico y Social de la ONU, se presentó el informe del Secretario General sobre la aplicación de los objetivos del Año Internacional de la Familia y su proceso de seguimiento, expresando entre sus conclusiones:

76. Las familias son agentes y beneficiarias de la implementación de la Agenda 2030 [se refiere a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante)]. El empeño de los Gobiernos por formular y aplicar políticas integrales de familia muestra el valor que otorgan a la contribución de las familias al desarrollo. Atender las necesidades de las familias y empoderarlas a fin de que desempeñen sus múltiples funciones es esencial para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

77. Como se señala en el presente informe, disponer de políticas y programas orientados a las familias es crucial para reducir la pobreza, promover la igualdad de género y la conciliación de la vida laboral y familiar, y prevenir la falta de hogar.

78. Invertir en políticas y programas orientados a la familia contribuye a reducir la pobreza y mejorar el capital humano. Está ampliamente aceptado que las familias son factores de protección social, por ello suele considerarse que fomentar la solidaridad intergeneracional e invertir en las familias como entorno natural de los niños es la mejor estrategia de protección social.

Si bien, como se ha dicho, no hay mandatos sobre la familia como en el caso de la CDN respecto de la infancia (en la que se reconoce a la familia como institución fundamental de la sociedad y como derecho del niño), se considera que la inversión en la familia es la mejor estrategia de protección. Aun cuando no se manifiesta de manera expresa que la familia es el fundamento social y tiene derecho a su protección y fortalecimiento. Nótese, asimismo, que hay una reducción práctica al alcance de los ODS así como a la igualdad de género, y no un reconocimiento elemental de la familia.



PÉREZ ADÁN, J. (s/f, pp.10-11) refiere que la familia es la comunidad más básica y es necesario devolverle cuotas de soberanía que ahora están en manos del Estado. (...) El sociólogo español nota que la mayoría de la población de los países desarrollados exige menos intervención del Estado en sus vidas, pero, a la vez, reclama mejoras en los servicios públicos. Para satisfacer tales reclamos que no son irreconciliables con el pedido “menos Estado y menos gobierno”, sostiene que tales servicios deben ser ofrecidos de manera organizada no desde la burocracia estatal, sino desde la participación comunitaria. Así, el autor sostiene:

Para ello es fundamental reconocer a la comunidad protagonismo público, empezando por lo que nosotros hemos llamado el reconocimiento a la soberanía familiar, en áreas como la educación y la representación, donde esta soberanía pueda ser ejercida con reconocimiento y beneficio social.

Con lo cual, corresponde preguntarse si se puede contar con las bases para desarrollar una perspectiva sólida de fortalecimiento familiar para garantizar la protección de los niños, incidiendo en el desarrollo humano integral. Contando con estrategias como la red DEMUNA para su realización.

## 2.6 Categorías y subcategorías

Tratándose de un trabajo de investigación cualitativa, se han identificado dos categorías que lo sustentan, así como tres subcategorías que corresponden a cada una de las primeras.

### 2.6.1 Categoría I: Fortalecimiento de la familia

Tal como queda establecido en el apartado 2.4 del presente trabajo, referido a la definición de términos básicos; concebimos el fortalecimiento de la familia como las medidas tomadas por el Estado y la sociedad para facilitar el cumplimiento de las funciones correspondientes a la familia, entendida esta como sujeto de derechos.

## 2.6.2 Categoría II: Protección a la infancia

Remitiéndonos, nuevamente, al apartado 2.4 del presente trabajo, entendemos tal categoría como la protección universal de los derechos de la infancia y la protección especial a los niños y adolescentes cuyos derechos sean vulnerados o amenazados.

Ambas categorías encuentran relación, dado que, a través del fortalecimiento de la familia se garantiza la protección a la infancia para favorecer su desarrollo humano integral.

Para ambas categorías, se han identificado tres subcategorías. A saber:

### 2.6.3 Subcategoría 1: Acciones del Estado

Referidas a las políticas públicas y medidas adoptadas por el Estado en los periodos gubernamentales comprendidos entre los años 1990 y 2020, respecto del fortalecimiento de la familia y de la protección a la infancia.

Acudiendo una vez más al apartado 2.4 del presente trabajo, se considera que la política pública es la respuesta gubernamental ante determinado problema público, bajo la rectoría de un Ministerio de Estado.

### 2.6.4 Subcategoría 2: Propuestas de actores políticos

Para efectos del presente trabajo, se considera como propuesta de los actores políticos referidas al fortalecimiento de la familia y a la protección de la infancia, a aquellas formuladas en los planes y compromisos de gobierno correspondientes a los periodos gubernamentales comprendidos entre los años 1990 y 2020.

### 2.6.5 Subcategoría 3: DEMUNA

De acuerdo a la normativa vigente, la DEMUNA es un servicio público a cargo de los gobiernos locales y regido por el gobierno central, que contribuye al ejercicio de los derechos de los niños para su protección integral.

Sobre esta base, se plantea la necesidad de determinar la inclusión y participación de la DEMUNA en las políticas, medidas y propuestas del Estado y de los actores políticos en el fortalecimiento de la familia, así como en la protección a la infancia.

Habiéndonos ocupado del marco teórico que sostiene el presente trabajo, nos referiremos, seguidamente, al marco metodológico que ha permitido su realización.

### CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

#### 3.1 Enfoque, tipo, método y diseño de la investigación

Basándonos en la definición que ofrecen SÁNCHEZ, H., REYES, C. y MEJÍA, K. (2018, p.80), acerca de la investigación cualitativa, entendida como aquella investigación en la que se recopila y procesa datos esencialmente cualitativos, sin hacer uso de la estadística o técnicas cuantitativas de procesamiento de información, empleando, en su lugar, procedimientos hermenéuticos para analizar e interpretar la información obtenida; el presente trabajo de investigación se considera cualitativo de tipo aplicado, puesto que no pretende un desarrollo de teorías propiamente dicho, sino que se aproxima a la aplicación de las medidas para honrar los compromisos asumidos

por el Estado y los actores políticos acerca de la familia y la infancia, en el periodo comprendido entre los años 1990 y 2020.

Asimismo, se ha considerado la realización de un trabajo descriptivo y correlacional, por cuanto se ha partido de la observación de los fenómenos acaecidos desde 1990 en cuanto a las obligaciones políticas acerca de la niñez y la familia y ha pretendido mostrar la oportunidad que implica identificar el servicio público DEMUNA como estrategia de cumplimiento de tales obligaciones.

Respecto del diseño de la investigación, la concebimos como no experimental de alcance hermenéutico, en tanto pretende interpretar la visión del Estado y los actores políticos respecto del fortalecimiento de la familia y la protección de la infancia, así como la estrategia que habrían planteado para su implantación.

### 3.2 Población y muestra

SÁNCHEZ, H., REYES, C. y MEJÍA, K. (2018, p.102), definen a la población de estudio como:

Conjunto formado por todos los elementos que posee una serie de características comunes. Es el total de un conjunto de elementos o casos, sean estos individuos, objetos o acontecimientos, que comparten determinadas características o un criterio; y que se pueden identificar en un área de interés para ser estudiados, por lo cual quedarán involucrados en la hipótesis de investigación. Cuando se trata de individuos humanos es más adecuado denominar población; en cambio, cuando no son personas, es preferible denominarlo universo de estudio.

Partiendo de tal definición, se presenta el universo o población correspondiente al presente trabajo, como aquel que está constituido por los gobiernos y agrupaciones políticas con participación en los procesos electorales generales durante el periodo comprendido entre los años 1990 y 2000. Así como las principales fuerzas políticas

parlamentarias presentes en ese lapso de tiempo que recibieron el encargo de ser las primeras fuerzas opositoras al régimen gubernamental respectivo y organizaciones de la sociedad civil con presencia en el AN.

A fin de obtener información representativa de dicha población o universo, la muestra elegida de manera no probabilística y accidental, de acuerdo a los objetivos del presente trabajo de investigación, corresponde a figuras políticas que han formado o forman parte de instituciones públicas con responsabilidades en torno a la infancia y a la familia. Así como representantes de las entidades del Estado y de la sociedad civil que realizan el seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas relacionadas a la materia. Ello ha sido confrontado con los indicadores concernientes al estado actual de la niñez y la familia en el país y su evolución en los últimos años, recogidos por documentos e informes oficiales.

Teniendo en consideración los compromisos asumidos en el AN sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en su Política 16, se ha realizado un análisis comparativo de los planes de gobierno de los partidos políticos que participaron en las elecciones generales de los años 2006, 2011 y 2016, en relación con dicha política, según el trabajo realizado por el AN en esos años, tomando como referencia los cinco primeros lugares ocupados en las primeras rondas electorales respectivas. Ello corresponde, a la vez, a las fuerzas opositoras al gobierno en el Congreso de la República. En lo referido al decenio 1990 – 2000 y el inicio del quinquenio 2001 – 2006, se ha acudido a los discursos de asunción de mando de la Presidencia de la República ante el Parlamento, para identificar los compromisos de gobierno contraídos respecto de las categorías materia del presente trabajo.

Igualmente, se han realizado entrevistas a representantes de organizaciones de la sociedad civil presentes en el AN, así como a profesionales especializados y miembros de entidades de cooperación que intervienen en la promoción de acciones a favor de la familia y de la infancia.

### 3.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La información obtenida a través de la recolección de datos efectiva para el presente trabajo de investigación cualitativa, ha supuesto la consulta de la documentación pertinente, así como el contacto con los actores seleccionados, a través de entrevistas validadas en la parte correspondiente.

#### 3.3.1 Documentación

Para el desarrollo de la presente investigación, se han consultado los documentos oficiales acerca de los Planes Nacionales y políticas sobre la familia y la infancia peruanas. Asimismo, los informes que dan cuenta de los avances de su cumplimiento y las normas vigentes que corresponden a nuestro tema.

Paralelamente, como ya ha sido dicho, el Acuerdo Nacional ha sido el referente para determinar la inclusión y prioridad otorgada a los temas enunciados en los Planes de Gobierno de los actores políticos que han participado en las elecciones generales desde el año 2006 hasta el año 2016. Asimismo, para los periodos anteriores, se ha consultado los mensajes a la Nación realizados ante el Congreso de la República por los primeros mandatarios, el 28 de julio de los años 1990, 1995 y 2001. No se ha considerado de manera puntual el encargo presidencial iniciado en el último trimestre del año 2000, por tratarse de un gobierno de transición.

Tal documentación ha sido materia de análisis, entendiendo el concepto de análisis documental como el definido por SÁNCHEZ, H., et. Al. (2018, p.18):

Análisis documental. Es el análisis de los contenidos que se encuentran en las fuentes documentales, para ello se extrae de un documento los elementos de información más significativos, organizándolos, clasificándolos y analizándolos desde la perspectiva de los objetivos del investigador. El análisis documental requiere el empleo de una metodología cualitativa correspondiente.

### 3.3.2 Entrevistas

En cuanto a la realización de entrevistas para el presente trabajo, recogemos la definición de SÁNCHEZ, H., et. Al. (2018, p.60):

Entrevista. Técnica de investigación basada en la interacción personal de tipo comunicativo, que tiene como objetivo central obtener información básica para la concreción de una investigación previamente diseñada y en función de las dimensiones que se pretenden estudiar. Las entrevistas pueden ser: estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas.

Para el presente trabajo de investigación, se ha realizado entrevistas a participantes en:

- El Poder Ejecutivo, durante los gobiernos comprendidos entre los años 1990 y 2020. En particular, funcionarios y servidores del Ministerio de la Mujer en su calidad de rector en la materia, así como de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Justicia y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Partidos políticos presentes en el Congreso de la República en dicho periodo de tiempo que formaron parte de las fuerzas opositoras del momento, con el fin de obtener un balance en el análisis a realizar.
- Organizaciones de la sociedad civil presentes en el AN. En específico, en la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Conferencia Episcopal Peruana (CEP).
- Acciones y propuestas llevadas a cabo por especialistas en la materia.

Las entrevistas fueron diseñadas de manera semiestructurada, conteniendo preguntas tanto abiertas como objetivas, con la finalidad de identificar líneas de pensamiento que muestren la concepción del compromiso del Estado y la sociedad para con la familia y la niñez, así como el conocimiento de la presencia, funciones y potencialidades de la red DEMUNA para el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia. Previamente, estos instrumentos fueron validados por tres

profesionales con grado de Doctor que contribuyeron a su eficacia para obtener la confiabilidad necesaria en su aplicación.

### 3.4 Descripción de procedimientos de análisis

El plan de procedimientos para la obtención de datos destinados a determinar la prioridad otorgada al fortalecimiento de la familia y a la protección de la infancia por parte del Estado y de los actores políticos, así como la visión potencialmente estratégica de las DEMUNA para cumplir tales fines; nos lleva a enfocarnos en las fuentes personales y documentales, a través de las entrevistas y análisis respectivos. En el desarrollo de la investigación, hemos accedido a tales fuentes de manera directa, en el caso de las entrevistas, sea personalmente o mediante la conexión tecnológica correspondiente. En el caso de los documentos, tanto oficiales como especializados, estos han sido consultados de manera física y virtual, en los repositorios de las entidades públicas y privadas pertinentes.

Los datos obtenidos han sido confrontados con el estado de la familia y la infancia en el Perú, de acuerdo a los principales indicadores entre los años 1990 y 2020, concernientes a las oportunidades para acceder al desarrollo humano integral. Igualmente, han sido analizados a la luz de los compromisos asumidos por el Estado peruano sobre la familia y la infancia y las obligaciones constitucionales vigentes.



## CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 4.1 Resultados

Los resultados obtenidos se basan en la población y muestra detallada en el punto 3 del presente trabajo. Para su presentación, dividiremos los datos extraídos de la documentación consultada de aquellos surgidos de las entrevistas semiestructuradas realizadas.

#### 4.1.1 Resultados obtenidos de la documentación consultada

La consulta y contrastación de los datos obtenidos tuvieron como base los siguientes documentos:

- Normas nacionales e internacionales sobre las categorías del presente trabajo.

- Planes Nacionales de Acción por la Infancia 1992 – 1995; 1996 – 2000; 2002 – 2010; y 2012 – 2021 e informes de resultados.
- Planes Nacionales sobre la Familia 2004 – 2011 y 2016 – 2021.
- Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) y Encuestas de Desarrollo Demográfico y de Salud Familiar (ENDES) elaboradas por el INEI.
- Informes del AN sobre la coincidencia entre la Política 16 y los Planes de Gobierno correspondientes a las elecciones generales de los años 2006, 2011 y 2016.
- Mensajes a la Nación ante al Congreso de la República, en las asunciones de mando presidencial en los años 1990, 1995 y 2001.

Seguidamente, se presentan los resultados obtenidos partir de la documentación referida, de acuerdo a las categorías y subcategorías correspondientes a la presente investigación.

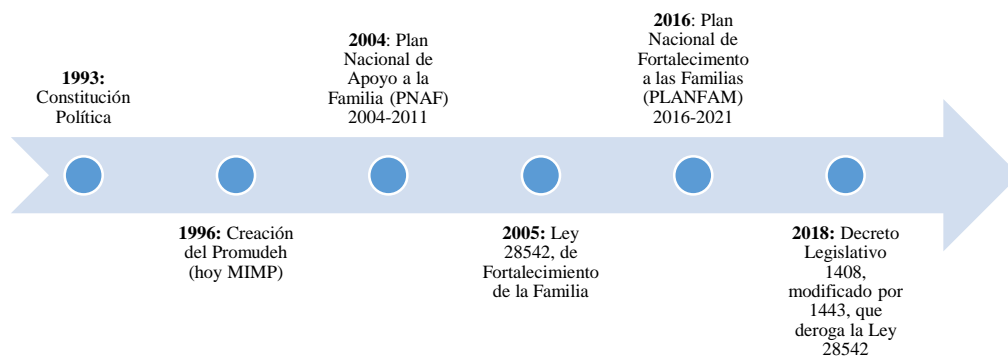
#### 4.1.1.1 Categoría 1. Fortalecimiento de la familia.

Sobre esta primera categoría de investigación, que hemos definido como las medidas formuladas por el Estado y la sociedad destinadas a facilitar el cumplimiento de las funciones de la familia, entendida como sujeto de derechos; encontramos los siguientes resultados, divididos según cada subcategoría trabajada.

##### 4.1.1.1.1 Subcategoría 1. Acciones del Estado.

Respecto de la familia, las principales medidas adoptadas por el Estado pueden visualizarse de la siguiente manera:

*Figura 5: Línea de tiempo sobre medidas públicas acerca de la familia*



Elaboración propia.

A fin de desarrollar la imagen anterior, téngase en cuenta que, tal como señalamos en el punto 2.5 del presente trabajo, referido a los fundamentos teóricos que sustentan el mismo; en el caso de la familia no encontramos una convención o tratado internacional vinculante que, específicamente, se ocupe de ella y de su fortalecimiento, como sí ocurre con la CDN respecto de la infancia. Lo que hallamos como marco legal directo de las acciones del Estado en el tema familiar, son los tratados de derechos humanos en los que se concibe a la familia como institución fundamental y natural de la sociedad con derecho a ser protegida, tal como lo hace la Constitución vigente, en su artículo 4, basado en dichos instrumentos internacionales.

De igual forma, en el apartado correspondiente al planteamiento del problema, anotamos que, en el año 1996, mediante el Decreto Legislativo 866, se creó el Promudeh, con la misión de “promover el desarrollo de la mujer y la familia, promover las actividades que favorezcan el desarrollo humano de la población y la atención prioritaria a los menores en riesgo”. En esta óptica, su segundo objetivo era “afianzar el rol de la mujer y la familia en la sociedad, así como en los programas orientados a su desarrollo y en la lucha contra la pobreza”. Entre sus órganos de línea, contaba con la Gerencia de Desarrollo Humano, la que tenía en su estructura una Unidad de Programas para la Familia. Luego, en el año 2004, cuando ya se encontraba vigente la nueva denominación de MIMDES para la cartera, fue creada la Dirección General de Familia y Comunidad.

En ese mismo año, fue aprobado el Plan Nacional de Apoyo a Familia 2004 – 2011 (PNAF), que dispuso la *transversalización* (aplicación transversal) del enfoque de familia en todas las acciones del Estado.

En el año 2005, se publicó la Ley 28542, Ley de Fortalecimiento de la Familia, cuyo objeto fue:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto promover y fortalecer el desarrollo de la familia como fundamento de la sociedad y espacio fundamental para el desarrollo integral del ser humano, basándose en el respeto de los derechos fundamentales y las relaciones equitativas entre sus miembros y velando específicamente por aquellas familias que se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza o riesgo social.

La acotada ley dispuso que el Estado debía desarrollar políticas y acciones con perspectiva de familia, como el apoyo para el cumplimiento de sus fines, la atención prioritaria a las familias en pobreza y pobreza extrema, riesgo social y las encabezadas por mujeres; la promoción de servicios regionales y locales especializados; entre otras.

En el año 2016, se aprobó el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias (PLANFAM) al 2021, luego de la evaluación del primer Plan dispuesta por el Decreto Supremo 006-2004-MIMDES. El PLANFAM (pp.76-79) presentó los resultados de tal evaluación, señalando, entre otros aspectos, que para el diseño del PNAF no se tomaron en cuenta algunas normas y tratados relativos a derechos humanos que se encontraban vigentes en ese momento. Asimismo, advirtió que solo 14 de los 108 indicadores del PNAF tuvieron algún grado de avance. Para luego sostener, sobre el lineamiento que establecía la aplicación transversal del enfoque de familia en todos los sectores y niveles de gobierno, así como en la sociedad, que sí hubo cierto avance

en cuanto al mismo<sup>31</sup>. Nótese, sin embargo, que El PLANFAM (pp.23-25) consideró cuatro enfoques transversales: de derechos humanos, de género, intergeneracional y de interculturalidad. No consideró el enfoque de familia.

En setiembre de 2018, se derogó la Ley 28542, mediante el Decreto Legislativo 1408, modificado por el Decreto Legislativo 1443 de ese mismo mes y año. En efecto, la finalidad del primer Decreto 1408, denominado “Decreto Legislativo para el Fortalecimiento y la Prevención de la Violencia en las Familias”, fue definida en los siguientes términos:

Artículo 2.- Finalidad

El Decreto Legislativo tiene como finalidad contribuir al fortalecimiento de familias democráticas, de manera que se consideren los intereses y necesidades de todas/os sus integrantes en la toma de decisiones, y propiciando relaciones igualitarias, inclusivas, respetuosas y libres de violencia, en armonía con los derechos consagrados en la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por nuestro país.

Esta norma fue modificada, días después de su publicación, por el Decreto Legislativo 1443 que cambió su título por el de “Decreto Legislativo de Fortalecimiento de las Familias y Prevención de la Violencia”<sup>32</sup>. En cuanto a su finalidad, quedó redactada así:

Artículo 2.- Finalidad

---

<sup>31</sup> En este recuento de la evaluación al PNAF, el PLANFAM, al sostener que hubo cierto avance en la aplicación transversal del enfoque de familia, colocó entre paréntesis lo alcanzado, de la siguiente manera:

“...(elaboración de los informes anuales del PNAF, algunas entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local han implementado cursos de familia y ha incorporado en sus políticas el tema de familias, algunos Gobiernos Regionales y Locales tienen oficinas de apoyo a la familia, y existen algunos Planes Nacionales y Sectoriales en los que se ha incluido el tema de familia)”.

<sup>32</sup> Entre los considerandos del Decreto Legislativo 1443, se lee:

“Que, resulta necesario modificar el citado Decreto Legislativo N° 1408, a efectos de preservar su objeto concordándolo con su finalidad, incluyendo aquella referida al servicio integral especializado para la prevención de la violencia en las familias, a que se refieren los artículos 2 y 13 del citado Decreto Legislativo;”

El Decreto Legislativo tiene como finalidad contribuir al fortalecimiento de las familias, de manera que se consideren los intereses y necesidades de todas/os sus integrantes en la toma de decisiones, y propiciando relaciones igualitarias, inclusivas, respetuosas y libres de violencia, en armonía con los derechos consagrados en la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por nuestro país.

Es de notar que, en esta nueva redacción correspondiente a la finalidad de la norma, se abandona el término “las familias democráticas” que contenía el artículo original. Aspecto que será materia de análisis, como dato obtenido. Pero, en adición, por este nuevo decreto se modifican las obligaciones del Estado hacia las familias, recogiendo algunas de las establecidas por la ley derogada que no habían sido consideradas previamente.

Veamos, ahora, los resultados hallados en base a la segunda subcategoría, referida a las propuestas de los actores políticos acerca del fortalecimiento de la familia.

#### 4.1.1.1.2 Subcategoría 2. Propuestas de actores políticos.

Considerando que el AN fue creado en el año 2002<sup>33</sup>, dicho ente realizó estudios acerca de la coincidencia entre los planes de gobierno presentados para los comicios

---

<sup>33</sup> El 28 de julio de 2002, Alejandro Toledo pronunció su segundo Mensaje a la Nación ante el Congreso de la República, dando cuenta de la creación del AN, con las siguientes palabras:

“Finalmente, tengo el alto honor de entregar formalmente al Congreso, damas y caballeros Congresistas, el texto del Acuerdo Nacional suscrito por los siete partidos políticos democráticos presentes en este hemiciclo y siete organizaciones muy prestigiadas de la sociedad civil. El Acuerdo Nacional es un logro de todos los peruanos y hacia él caminamos desde el primer día de nuestro mandato. Desde este mismo lugar abrí los brazos para convocar a todas las sangres. El Acuerdo Nacional es hoy día un logro de todos los peruanos.

electorales de los años 2006, 2011 y 2016, con las Políticas de Estado aprobadas en su interior. Entre ellas, para efectos de la presentación de los resultados concernientes a la primera categoría de investigación, nos centramos en la Política 16 en cuanto al fortalecimiento de la familia, extrayendo lo pertinente y tomando nota de su inserción y de su enfoque en las organizaciones que alcanzaron los cinco puestos con más alta votación en las primeras rondas electorales respectivas. Así, en el año 2006 compitieron veinte agrupaciones que aspiraban a llegar a Palacio de Gobierno y/o al Palacio Legislativo<sup>34</sup>, ocupando los cinco primeros lugares, las siguientes:

*Tabla 2: Estudio de coincidencias de planes de gobierno 2006 – 2011 en relación a la Política 16 del AN, sobre el fortalecimiento de la familia*

Partido Aprista Peruano	Partido Nacionalista Peruano – Unión por el Perú	Unidad Nacional (Partido Popular Cristiano y Solidaridad Nacional)	Alianza por el Futuro	Frente de Centro (Acción Popular y Somos Perú)
“Fortalecer a la familia como espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y el respeto entre sus integrantes. Promover la maternidad y la	Las propuestas se ubican con mayor claridad en la segunda categoría. (Anotación nuestra).	“Reparto y entrega de documentos de identidad a los pobladores más pobres, particularmente a la mujer de escasos recursos en las zonas rurales”. -Incorporación de la adecuación cultural de la	El plan de gobierno no había sido publicado al momento de realizar el informe <sup>35</sup> .	No se encuentran coincidencias.

Entrego el Acuerdo Nacional no sólo debido a la soberanía del poder de este Congreso. También porque las 29 políticas de Estado que contiene nos conduce a decisiones del Poder Ejecutivo y Legislativo, y puede ser, señor Presidente, un instrumento que contribuya al debate final de la Constitución del Estado del Perú”.

Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2002/>

<sup>34</sup> En adición a las cinco que se presentan en la tabla, las otras organizaciones contendoras fueron: Restauración Nacional, Concertación Descentralista, Partido Justicia Nacional, Partido Socialista, Alianza para el Progreso, Con Fuerza Perú, Movimiento Nueva Izquierda, Fuerza Democrática, Avanza País – Partido de Integración Social, Partido Renacimiento Andino, Progresems Perú, Partido Reconstrucción Democrática, Resurgimiento Peruano, Y se llama Perú y Perú Ahora.

Disponible en:

[https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2006/1ravuelta/onpe/presidente/rep\\_resultados\\_pre.onpe](https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2006/1ravuelta/onpe/presidente/rep_resultados_pre.onpe)

<sup>35</sup> Se ha tratado de ubicar propuestas específicas contenidas en el plan, sin mayor éxito. La información se complementará con las entrevistas realizadas.

<p><b>paternidad responsables. Promover espacios institucionales y entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y una cultura de valores morales, culturales y sociales”.</b> -Ampliar PRONOEI y Wawawasi.</p>		<p>atención del parto, donde se requiera.</p>		
---	--	---	--	--

Elaboración propia. Fuente: Acuerdo Nacional (2006).

Nótese que solo en uno de los planes que aparecen referidos en la tabla, se habla directamente del fortalecimiento de la familia, reconociéndola como espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas.

En cuanto al siguiente quinquenio, de los once planes de gobierno presentados con miras a las elecciones generales del año 2011 que fueron analizados por el AN<sup>36</sup>, de igual forma, seleccionamos los cinco primeros lugares alcanzados:

*Tabla 3: Estudio de coincidencias de planes de gobierno 2011 – 2016 en relación a la Política 16 del AN, sobre el fortalecimiento de la familia*

Gana Perú	Alianza por el Gran Cambio (APP, PHP, PPC y RN)	Alianza Solidaridad Nacional (Cambio 90, SN y TP)	Alianza Perú Posible (AP, PP, SP)	Fuerza 2011
<p>Las propuestas identificadas se focalizan en la infancia y la juventud. (Anotación nuestra).</p>	<p><b>“Reconocimiento, protección y defensa de la familia, como institución básica y fundamental de la sociedad.</b> -Impulso para que las grandes empresas adopten o construyan centros deportivos. -Reforma de programa “obras por impuestos”.</p>	<p><b>“Proteger a las víctimas de la violencia familiar y asegurar su protección física y psicológica”.</b> -Detención efectiva de agresores en violencia familiar.</p>	<p>Las propuestas se centran en la juventud. (Anotación nuestra).</p>	<p>Se menciona a los niños, jóvenes y sus familias para las propuestas realizadas. Hay remisión a otras políticas del AN. <b>“Red de protección social a los niños, jóvenes y sus familias”.</b> Enlaza con las políticas: -11 (igualdad de oportunidades que, a su vez, enlaza con la política 7 sobre</p>

<sup>36</sup> Además de los que se muestran en la tabla, participaron en la contienda electoral los partidos políticos Adelante, Fuerza Social, Despertar Nacional, Fonavistas del Perú, Fuerza Nacional y Justicia, Tecnología y Ecología.

Disponible en:

<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2011/1ravuelta/resultados.html>



				seguridad ciudadana y con la política 12, sobre educación, cultura y deporte), y -13 (salud y seguridad social).
--	--	--	--	--

Elaboración propia. Fuente: Acuerdo Nacional (2011).

En este caso, puede observarse que solo uno de los planes consignados, correspondiente a una alianza electoral, reconoce a la familia como institución básica y fundamental de la sociedad, por lo que promueve su protección y defensa. No así, las demás propuestas.

Respecto del quinquenio 2016 – 2021, de los diecinueve Planes de Gobierno presentados y analizados por el AN<sup>37</sup>, indicamos, como en los casos anteriores, los cinco que tuvieron mayor presencia en los resultados electorales de la primera vuelta, para identificar la inclusión y su perspectiva respecto de la Política 16:

*Tabla 4:* Estudios de coincidencias de planes de gobierno 2016 – 2021 en relación a la Política 16 del AN, sobre el fortalecimiento de familia

Fuerza Popular	Peruanos por el Cambio	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Acción Popular	Alianza Popular (APRA, PPC y Vamos Perú)
Las propuestas se focalizan en la juventud. Enlaza con la política 28 (plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia: asignación de recursos para el sistema de justicia de familia y aliviar carga procesal con procesos administrativos o notariales).	<b>“Garantizar la protección y fortalecimiento de las familias. Diseñar e implementación de una política de prevención social de la violencia y el delito (...); que detenga la violencia en los hogares – especialmente contra la mujer y los niños– y en las escuelas; y cuente con una</b>	<b>“Acción preventiva a favor de la seguridad ciudadana: Focalización de familias desintegradas”.</b> -Procesos ejecutivos en casos de alimentos y paternidad. -Derechos sexuales y reproductivos (incluye despenalización del aborto en casos de violación).	Las propuestas se focalizan en la juventud. (Anotación nuestra).	<b>“Fortalecer la familia como la principal institución para educar en relaciones interpersonales de mutuo respeto entre varones y mujeres”.</b> -Promover y proteger los derechos de la mujer (oralidad en procesos de alimentos, régimen de visitas y tenencia; celeridad en juicios de filiación).

<sup>37</sup> Las otras catorce agrupaciones contendoras, fueron: Alianza para el Progreso del Perú (Alianza para el Progreso, Restauración Nacional y Somos Perú), Alianza Electoral Solidaridad Nacional – UPP, Democracia Directa, Frente Esperanza, Partido Humanista Peruano, Partido Nacionalista Peruano, Partido Político Orden, Perú Libertario, Perú Nación, Perú Patria Segura, Perú Posible, Progresando Perú, Siempre Unidos y Todos por el Perú. Considerando que hubo retiros y exclusiones, solo 14 agrupaciones fueron contabilizadas en los resultados de la primera vuelta electoral.

Disponible en:

<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Resumen-GeneralPresidencial.html#posicion>

	<p><b>propuesta de intervención integral en los barrios más violentos del país.</b>  -Fortalecer el programa Cuna Más.  -Educación sexual (creación de programa presupuestal de prevención del embarazo adolescente; planificación de la familia; modificación el artículo 4 de la Ley General de Salud para información a adolescentes sobre salud sexual y reproductiva).</p>			
--	---	--	--	--

Elaboración propia. Fuente: Acuerdo Nacional (2016).

Para este periodo, dos planes de gobierno incluyeron el fortalecimiento familiar. En el primer caso, se habla de garantizar acciones al respecto y en el segundo, correspondiente a una alianza electoral en la que participó el mismo partido que incluyó la categoría en su plan de gobierno 2006 – 2011 (Tabla 2), se propone una acción directa de fortalecimiento de la familia, por ser la principal institución que educa en relaciones intersubjetivas respetuosas entre varones y mujeres.

Como puede apreciarse, en algunos planes las menciones a la familia son realizadas de manera tangencial. En otros, se habla de su fortalecimiento, pero sin llegar a focalizarla como unidad de base para el desarrollo. Mientras que, en la mayoría de casos, hay una identificación del tema familiar con la violencia o con la promoción y protección de la juventud. Todo ello será abordado en el análisis de los resultados obtenidos.

#### 4.1.1.1.3 Subcategoría 3. DEMUNA.

Los documentos analizados presentan al servicio público DEMUNA como una de las acciones estratégicas para proteger a la infancia. En cambio, no se evidencian referencias a tal servicio como un espacio para fortalecer a la familia en ninguno de los dos Planes Nacionales sobre el tema ni en los planes de gobierno indicados. Sin embargo, en el apartado en el cual presentamos los resultados obtenidos a partir de las entrevistas semiestructuradas realizadas, veremos que, en algunos casos, se hace

referencia al Decreto Legislativo 1297 del año 2016, que regula la protección de los niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, como una norma que se relaciona con el fortalecimiento de la familia, aun cuando no se encuentre expresado en su texto, siendo las DEMUNA el servicio administrativo que tiene funciones específicas, en virtud a tal decreto, acerca del riesgo de desprotección familiar que podrían atravesar los niños y adolescentes.

Hasta aquí, han sido presentados los resultados obtenidos de la documentación consultada acerca de la primera categoría de estudio, relacionada al fortalecimiento de la familia. Nos abocaremos, entonces, a la segunda categoría, que se refiere a la niñez.

#### 4.1.1.2 Categoría 2. Protección a la Infancia.

Hemos definido la segunda categoría de investigación como la protección universal de los derechos de la infancia y la protección especial a los niños cuyos derechos sean vulnerados o amenazados; existiendo una relación con el fortalecimiento de la familia para favorecer el desarrollo humano integral infantil. En base a ello, presentamos los resultados obtenidos de la documentación consultada, en relación a la segunda categoría de nuestro trabajo de investigación.

##### 4.1.1.2.1 Subcategoría 1. Acciones del Estado.

Las medidas adoptadas por el Estado respecto de la protección a la infancia, pueden identificarse en mayor número que las relativas al fortalecimiento de la familia. Para ubicarnos en el contexto de la época en la que se da inicio a su diseño e implantación a partir de la CDN, podemos citar a AGUILAR, B. (1996), quien ofrece una visión sobre los primeros pasos dados acerca de los derechos de la niñez.

El autor, especialista en Derecho de Familia, proporciona datos referidos al estado de la niñez peruana correspondientes al año 1992, en el que la población ascendía a 22.5 millones de habitantes. De ellos, el 37% tenían menos o hasta 15 años de edad.

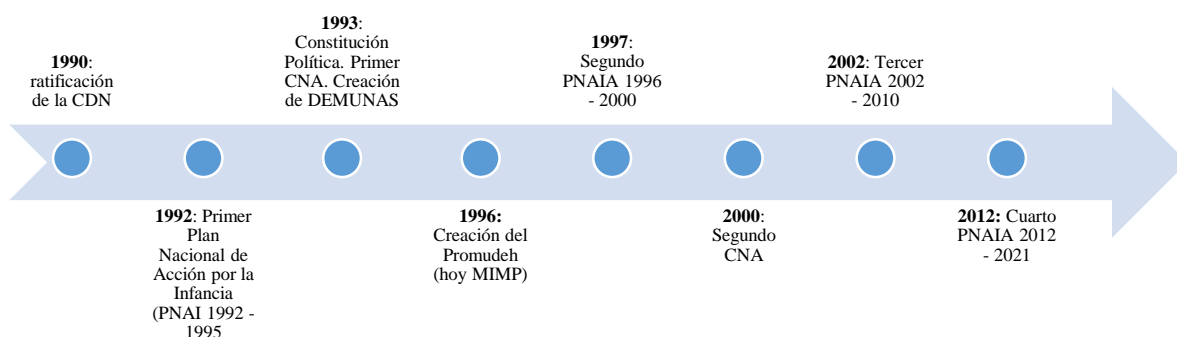
Respecto de la mortalidad infantil, recoge la información oficial de 1990 que arrojaba una tasa de 80 por mil nacidos vivos. Y en cuanto a la desnutrición crónica infantil en menores a 5 años de edad, indica que en 1991 esta alcanzaba el 36.5%.

A propósito de estas realidades, junto a otras de las que se ocupa, el autor afirma:

El desarrollo pleno del niño y adolescente debe estar siempre y en primer lugar en la agenda de los políticos, de los que tienen poder de decisión en el país. Debe ser puesto en primer lugar, en cualquier política de gobierno no sólo como un acto de socorro para una población a la que suele llamarse vulnerable, sino como una medida inteligente de inversión social; pues el desarrollo integral de los niños y adolescentes es el desarrollo de una sociedad en el futuro.

Teniendo una visión general de la situación de la niñez en el Perú al inicio del horizonte de tiempo considerado para nuestra investigación, repasamos las principales medidas adoptadas por el Estado en torno a la infancia:

*Figura 6:* Línea de tiempo sobre medidas públicas acerca de la protección a la infancia



Elaboración propia.

En efecto, tal como ha sido reseñado en el planteamiento del problema de la presente investigación, el Estado Peruano suscribió la CDN el 26 de enero de 1990 y la ratificó, a través de la Resolución Legislativa 25278, publicada el 4 de agosto de ese mismo año<sup>38</sup>. Posteriormente, mediante Decreto Supremo 090-92-PCM publicado el 20 de noviembre (fecha del tercer aniversario de la aprobación de la CDN por la Asamblea General de la ONU), se aprobó el primer Plan de Acción por la Infancia (PNAI) 1992 – 1995, que tuvo objetivos específicos acerca de tres temas: supervivencia (entre ellos, reducir la mortalidad en niños hasta los 5 años de edad), desarrollo (se comprendía la desnutrición y la universalización de la educación básica) y protección (dirigida a los menores de edad en circunstancias especialmente difíciles o “Meced”).

Paralelamente, se trabajó en la redacción del primer CNA, aprobado por Decreto Ley 26102, publicado el 29 de diciembre de 1992, entrando en vigencia en 1993. Año de promulgación y ratificación de la Constitución Política. Como ya se ha referido, el Código crea el SNAINA y el servicio de DNA.

Con la creación del Promudeh (hoy, MIMP) en 1996, se dispone que la rectoría del tema de infancia sea ejercida por dicho sector. Como parte de sus funciones, en 1997 aprueba el segundo PNAIA 1996 – 2000, que había sido elaborado por el entonces existente Ministerio de la Presidencia, con objetivos globales similares a los del

---

<sup>38</sup> En su ascunción de mando ante el Congreso de la República, el 28 de julio de 1990, Alberto Fujimori se refirió al bienestar de la niñez como una de las bases del desarrollo:

“Desde hace algunos años, y cada vez con mayor fuerza, una corriente ya importante dentro de las relaciones económicas internacionales, empuja la tesis del bienestar infantil como el mejor parámetro para medir el desarrollo esencial de los países. Una tesis, sin duda de mayor validez, para el mundo en vías de desarrollo, y que adicionalmente implica una reorganización en la ética que guía las relaciones de cooperación vigentes.

El niño, su vida y sano desarrollo debe entenderse hoy como una prioridad vigente y presente. El niño es el adulto de mañana, pero fundamentalmente es el niño de hoy. Resguardándolo integralmente estaremos asegurando el futuro, y a la vez garantizando el desarrollo de generaciones con un solidario sentido de progreso nacional.

Por lo tanto, la primera acción legislativa del Congreso que hoy se instala debe ser la aprobación por consenso de la Convención de los Derechos del Niño, que ya ha sido reconocida como el primer instrumento que contempla los derechos humanos específicos de la infancia y asumirá luego de su ratificación por parte de los países miembros de las Naciones Unidas la categoría de tratado internacional”.

Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-1990>

primer Plan, pero abandonando la óptica del trabajo con los llamados menores en condiciones especialmente difíciles (“Meced”) para hablar, plenamente, de los derechos de los niños y adolescentes.

En el año 2000, mediante la Ley 27337, se promulga el segundo CNA, elaborado por una comisión especial del Congreso de la República. Y en el año 2001, se crea el Acuerdo Nacional, que, posteriormente, aprobaría las políticas de Estado que se mantienen vigentes hasta hoy, incluyendo la Política 16, referida al fortalecimiento de la familia y a la protección a la infancia.

En 2002, se aprueba el tercer PNAIA, en vigor hasta el año 2010. Dicho Plan fue aprobado por Decreto Supremo 003-2002-PROMUDEH. Luego, en el año 2005, se publica la Ley 28487, que da rango de Ley al acotado Decreto, disponiendo, además, que se incluya en el presupuesto nacional un numerador de actividad en el clasificador funcional programático<sup>39</sup>. Los principios rectores de este PNAIA, fueron:

- La igualdad de oportunidades para todos.
- Priorizar la niñez como sujeto de derechos y sustento del desarrollo.
- El interés superior del niño y su derecho a participar.
- La familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano.

Este último principio se describe de la siguiente manera (PNAIA 2002 – 2010, p.23):  
La intervención articulada de los diferentes sectores del Estado, como de la sociedad civil, aportarán al fortalecimiento de las familias cuya influencia contribuirá al desarrollo integral y bienestar de niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>39</sup> En la presentación de la publicación del PNAIA 2002 – 2010 por parte del Promudeh con el auspicio de ADRA, aparecen las palabras de la entonces presidente de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social del Congreso de la República, señora Maruja Alfaro Huerta, siendo parte de ellas, las siguientes:

“Es importante desde ese punto de vista que el Estado Peruano priorice con mayor énfasis el trabajo con los niños y niñas, y es importante también que vaya acompañado de un presupuesto real condicionado a que por ninguna razón sea motivo de recortes.

Un paso definitivo en el logro de la priorización de los derechos de los niños y niñas es el diseño de un Plan Nacional. El Perú es uno de los primeros países del mundo en desarrollarlo, por ello la preocupación y la lucha para que este Plan tenga rango de Ley y que dentro del clasificador funcional programático del Presupuesto Nacional se incluya un numerador de actividades referidos al Plan, que felizmente se aprobó en el Congreso de la República, y que posteriormente fue promulgado con la Ley N° 28487”.

Revalorizar el espacio familiar como el primer agente formador y socializador que transmite valores, conductas, conocimientos y tradiciones socioculturales a niños, niñas y adolescentes<sup>40</sup>.

Posteriormente, con un vacío de cerca de dos años, se aprueba el PNAIA 2012 – 2021 a través del Decreto Supremo 001-2012-MIMP, el cual fue elevado a rango de ley mediante la Ley 30362. Los principios rectores de este Plan hasta hace poco vigente, fueron:

- El interés superior del niño.
- La igualdad de oportunidades.
- La niña y el niño como sujeto de derechos.
- La autodeterminación progresiva.
- La participación.
- La familia como institución fundamental para el desarrollo de las personas.

Al igual que en el PNAIA anterior, se identifica a la familia como institución fundamental de desarrollo. Sin embargo, ya no se habla de su fortalecimiento, sino de sus diferencias y limitaciones, con indicaciones acerca de lo que debe ser (así como lo que no debe ser) y cómo debe funcionar (PNAIA 2012 – 2021, Resumen Ejecutivo, pp.16-17):

La familia es el núcleo central en la formación de la persona. Existen diversos tipos de familia y todos deben ser igualmente respetados.

Es al interior de la familia donde la niña, el niño y el adolescente deben recibir el afecto, la seguridad, la orientación y los valores esenciales para su desarrollo como seres humanos libres y felices, capaces de ejercer efectivamente sus derechos, respetar los derechos de las demás personas y llegar a ser ciudadanos productivos y responsables.

---

<sup>40</sup> Nótese que la relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia es identificada de manera específica en el PNAIA 2002 – 2010. Ello no ocurre con los otros PNAIA, aun cuando existan menciones a la familia para determinadas actividades. Tampoco se advierte en el PNAF 2004 – 2010 alguna referencia a la inclusión de este principio observado en el PNAIA, a pesar de que su elaboración corresponde al mismo periodo gubernamental. Datos que serán materia de análisis más adelante.

La familia no debe ser una estructura jerárquica y autoritaria sino una institución democrática en donde prevalezca el respeto mutuo, libre de todo tipo de violencia y donde se apoye el desarrollo de cada uno de sus integrantes. Las familias unidas por el afecto, solidarias, que brinden amor, respeto y protección a las niñas, niños y adolescentes, harán posible el desarrollo del Perú.

Existe, asimismo, una normativa emitida en estos años, tanto a nivel legislativo como administrativo, que complementa, modifica o precisa los alcances de la CNA. Por ejemplo, el Decreto Legislativo 1297 y modificatorias, al cual se ha aludido en la presentación de resultados correspondientes a la primera categoría en relación a la DEMUNA; el mismo que fue publicado el 30 de diciembre de 2016, cuyo objeto se lee en su primer artículo:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia.

Tres años más tarde, mediante Resolución Suprema 023-2019-EF, se aprobó el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano (DIT), bajo la responsabilidad del MIDIS, disponiendo su aplicación progresiva.

De otro lado, existen informes no oficiales o alternativos que llaman la atención sobre las carencias en las medidas adoptadas por el Estado en materia de infancia. En efecto, estos son dirigidos por organizaciones no gubernamentales al Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y han significado una oportunidad de contrastación de la información que el Estado emite sobre los avances concretos en el tema. Por ejemplo, en junio de 2021, distintas organizaciones civiles<sup>41</sup> enviaron

---

<sup>41</sup> Las organizaciones que aparecen como colaboradoras en la elaboración del documento, son Joining Forces for All Children, Aldeas Infantiles SOS Perú, Save the Children, World Vision Perú, Plan International, Terre des Hommes Suisse, The Nando and Elsa Peretti Foundation, No Hay Paz sin Justicia, Campaña Peruana por



al Comité una lista sugerida de preguntas para su formulación al Estado peruano (tal como había sido solicitado por el propio Comité) ante la inminente presentación del sexto y séptimo informes oficiales combinados sobre la materia. En la introducción del documento, puede leerse lo siguiente (p.1):

A las organizaciones de la sociedad civil, nos preocupa especialmente:

Que el Congreso de la República no haya terminado la revisión del Código de los Niños y Adolescentes, ni aprobado un nuevo texto que cumpla con la Convención, especialmente en relación con el sistema de protección de la niñez y adolescencia, participación, adopción y justicia restaurativa, como lo recomienda el Comité (...), falencia que muestra la escasa conciencia sobre la importancia de los derechos de la niñez y adolescencia, no solo de la sociedad si no de sus representantes; y que el Estado no ha hecho esfuerzos suficientes para aumentarla (...)

Que el Estado no haya asignado recursos económicos específicos para la aplicación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (...)

Que no se hayan elevado los recursos financieros destinados a participación y protección, y que, por el contrario, haya disminuido desde el 2018 el presupuesto asignado a los Programas Presupuestales de lucha contra la violencia familiar y de atención a niñas, niños y adolescentes en estado de abandono. Tampoco se definieron líneas presupuestarias para medidas sociales afirmativas de grupos en situación de vulnerabilidad, como la niñez indígena (...)

Coincidentemente, en el mismo mes de junio del año 2021, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo 008-2021-MIMP por el que se aprueba la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030, “de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del sector público, sector privado

---

el Derecho a la Educación, Asociación Nacional de Centros y Grupo Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño.

Disponible en: <https://www.savethechildren.org.pe/publicaciones/lista-de-cuestiones-antes-de-la-presentacion-del-sexto-y-septimo-informe-combinados-del-peru/>

y la sociedad civil, en cuanto les sea aplicable”, de conformidad con su artículo 2. El resumen ejecutivo de la mencionada política nacional, contiene una suerte de diagnóstico de los avances de los años anteriores, en estos términos:

Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Perú ha venido aprobando y adecuando el marco normativo, sus servicios y sus políticas en materia de niñez y adolescencia, a la luz de los mandatos allí establecidos, centrándose en el enfoque de derechos de NNA y el interés superior de las NNA, consolidando su rol como sujetos de derecho y garantizando su desarrollo y bienestar individual, familiar y social.

Sin embargo, aún hay un camino largo por recorrer para garantizar el pleno goce de los derechos fundamentales de las NNA, especialmente en lo que respecta al derecho a la salud, la educación, la vida e integridad, así como el derecho a una vida libre de violencia y con dignidad, y en atención prioritariamente a los NNA que se encuentran en situación de riesgo.

Es así que a partir de la evidencia se ha identificado como un problema público el “limitado ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes”, debido a las siguientes causas: 1) Insuficientes condiciones para una vida saludable; 2) Condiciones reducidas para el desarrollo de la autonomía de NNA; 3) Desfavorable entorno familiar para la protección de NNA; 4) Limitado reconocimiento de la participación de NNA; 5) Limitadas condiciones para el desarrollo de NNA en condición de especial vulnerabilidad; 6) Deficiente sistema de gobernanza que no garantiza la protección integral de NNA.

Nótese la vinculación con el entorno familiar desde las carencias y fallas que puede presentar el mismo y no como el derecho del niño a vivir con su familia. Punto que será objeto de análisis, más adelante.

En este apartado, entonces, hemos incluido las principales medidas públicas en torno a la infancia a partir de la consulta documentaria realizada. A continuación, enlazaremos lo hallado en lo concerniente a la segunda subcategoría.

#### 4.1.1.2.2 Subcategoría 2. Propuestas de actores políticos.

Tal como en el caso de la primera categoría, se procede a extraer las propuestas sobre la protección a la infancia contenidas en los planes de gobierno de las agrupaciones políticas que ocuparon los cinco primeros lugares en votación, en el marco de las elecciones generales llevadas a cabo en los años 2006, 2011 y 2016. En base a las coincidencias halladas por el AN en relación a la Política 16 del mismo.

Consideramos, para estos efectos, que la alusión a la juventud incluye a la adolescencia. Aunque, jurídicamente, esta se define como el grupo etario comprendido entre los 12 y 18 años de edad.

En referencia a las elecciones generales del año 2006, se tiene lo siguiente:

*Tabla 5. Planes de gobierno 2006 – 2011 en relación a la Política 16 del AN, sobre la protección a la infancia*

Partido Aprista Peruano	Partido Nacionalista Peruano – Unión por el Perú	Unidad Nacional (Partido Popular Cristiano y Solidaridad Nacional)	Alianza por el Futuro	Frente de Centro (Acción Popular y Somos Perú)
“Difundir programas de becas. Programas de reinserción para adolescentes infractores. Programas de atención a niños, adolescentes y jóvenes que sufren las secuelas del terrorismo. Fortalecer el ente rector del sistema de atención a la niñez y a la adolescencia y las redes de Defensoría del Niño y del Adolescente	“Movilización intersectorial estatal y comunitaria por prioridad a la educación y salud de la primera infancia; reducir la desnutrición a la mitad. Luchar frontalmente contra la delincuencia juvenil, pandillaje y drogadicción, dando atención especial a los jóvenes en riesgo social. Combatir toda forma de violencia contra	“Reparto y entrega de documentos de identidad a los pobladores más pobres”. -Incorporación de la adecuación cultural de la atención del parto, donde se requiera.	El plan de gobierno no había sido publicado al momento de realizar el informe <sup>42</sup> .	No se encuentran coincidencias.

<sup>42</sup> Como en el caso de la primera categoría, se ha tratado de ubicar propuestas específicas contenidas en el plan, sin mayor éxito. La información se complementará con las entrevistas realizadas.

<b>en municipalidades y escuelas”.</b> -Programa de Apoyo al Ingreso Temporal. -Programa Municipal de Trabajo para la Juventud. -Ampliar PRONOEI y Wawawasi. -Aprobar la Ley Concejal Joven. -Descentralizar el CONAJU. -Información y orientación para reducir embarazo adolescente y ETS.	<b>jóvenes, ya sea física, psicológica o simbólica”.</b> -Reforzar el programa Wawa-Wasi. -Reconocer el organismo autónomo de la juventud. -Fortalecer el sistema de becas. -Participación de la juventud en todos los estamentos políticos.- Fomentar integración de la juventud latinoamericana.			
---	---	--	--	--

Elaboración propia. Fuente: Acuerdo Nacional (2006).

Es de notar la referencia expresa al SNAINA y a las DNA que hace el primer plan de gobierno que aparece en la Tabla.

Continuamos con la presentación de los resultados, esta vez, correspondientes a las elecciones generales de 2011:

*Tabla 6.* Estudio de coincidencias de planes de gobierno 2011 – 2016 en relación a la Política 16 del AN, sobre la protección a la infancia

Gana Perú	Alianza por el Gran Cambio (APP, PHP, PPC y RN)	Alianza Solidaridad Nacional (Cambio 90, SN y TP)	Alianza Perú Posible (AP, PP, SP)	Fuerza 2011
<b>“La atención al cuidado y la protección a la infancia y adolescencia en riesgo son prioritarias”.</b> -Actualización del PNAIA -Asignación de recursos para la problemática de la infancia -Acceso a educación -Programa de protección de NNA frente a la violencia -Jóvenes en el mercado laboral.	<b>“Promover valores que ayudan a desarrollar una juventud sana: deportes, cultura, educación cívica, la vida al aire libre, el cultivo de los ideales”.</b> -Impulso para que las grandes empresas adopten o construyan centros deportivos. -Reforma de programa “obras por impuestos”.	-Fortalecer programa de cunas. -Recursos y conocimiento en materia nutricional en base a comedores populares, clubes de madres y comités de vaso de leche. -Centros de protección y refugio para menores de edad víctimas de explotación sexual.	<b>“Fomentar programas de recreación, creación y educación productiva y emprendedora para los jóvenes, implementar programas de becas, capacitación u otras formas de apoyo que ayuden a una mejor formación intelectual y profesional de la juventud. Desarrollo de infraestructura deportiva”.</b> -Crear el Ministerio de Juventud y Deportes. -Crear el Consejo Asesor Joven del Presidente. -Crear el Fondo para el Emprendimiento Juvenil.	<b>“Red de protección social a los niños, jóvenes y sus familias que ayuden a mejorar el aprendizaje y rendimiento escolar y garantizar su permanencia en la escuela. Programa de becas estatales que permitirá a los jóvenes talentosos de los sectores de menores recursos estudiar en las mejores universidades del país y del extranjero. Fomentar acuerdos de autorregulación entre los medios de comunicación, para</b>

			-Crear el programa de capacitación de líderes juveniles. -Crear el Programa Jóvenes Emprendedores y el programa de voluntariado “Jóvenes a la obra”. -Preferencia a pobres, otorgamiento de becas, creación del viceministerio de Deportes.	<b>reducir la exposición de violencia”.</b> Enlaza con las políticas: -11 (igualdad de oportunidades que, a su vez, enlaza con la política 7 sobre seguridad ciudadana y con la política 12, sobre educación, cultura y deporte), y -13 (salud y seguridad social).
--	--	--	---	--

Elaboración propia. Fuente: Acuerdo Nacional (2011).

Se advierte que, en el caso del último plan que aparece en la Tabla, se hace una mención a la protección a los niños y sus familias, pero acotada al factor educación.

Siguiendo con la presentación de los datos obtenidos, se observa que, en los comicios de 2016, los planes de gobierno de las agrupaciones que alcanzaron las primeras cinco mayores votaciones, mostraron coincidencias con la Política 16 del AN, de la siguiente manera:

*Tabla 7. Estudios de coincidencias de planes de gobierno 2016 – 2021 en relación a la Política 16 del AN, sobre la protección a la infancia*

Fuerza Popular	Peruanos por el Cambio	El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	Acción Popular	Alianza Popular (APRA, PPC y Vamos Perú)
<b>“Promover programas de educación, salud, deporte, recreación, cultura y actividades artísticas para el fortalecimiento de los valores éticos de los jóvenes, así como el fomento y recuperación de espacios públicos. Fomentar las oportunidades laborales para los jóvenes. Incentivar a las empresas que contraten más jóvenes, lo que fomentará el incremento de la demanda laboral juvenil, reduciendo los riesgos que este segmento de edad</b>	<b>“Diseñar e implementación de una política de prevención social de la violencia y el delito que enfrente el problema de las pandillas facilitando oportunidades educativas, deportivas y de capacitación laboral para los jóvenes; que detenga la violencia en los hogares – especialmente contra la mujer y los niños– y en las escuelas; y cuente con una propuesta de intervención integral en los barrios más violentos del país. Promover con amplitud la</b>	<b>“Focalización de barrios con pandillaje. Plan de educación a menores en riesgo. Plan de empleo a menores en riesgo. Plan de recreación a menores en riesgo”.</b> -Medidas sobre embarazo adolescente. -Creación de sistema integral de cuidados. Enlaza con política 11 (promoción de igualdad de oportunidades: educación con perspectiva de género).	<b>“Establecer y extender programas de educación y capacitación, con énfasis en la profesional y tecnológica. Fomentar el deporte, la cultura y el arte”.</b> -Prácticas y educación para el trabajo. -Fomentar deporte, cultura y arte con gobiernos subnacionales. -Reconocimiento y premiación a jóvenes líderes.	-Creación del Ministerio de la Juventud y el Deporte. -Fondo de apoyo a la juventud (títulos y empresas juveniles).

enfrenta ante la falta de empleo”.	<b>educación sexual integral. Brindar información a los adolescentes sobre su salud sexual y reproductiva garantizando su derecho a la intimidad personal y a la información. Prevenir del embarazo adolescente”.</b> -Fortalecer el programa Cuna Más. -Educación sexual (creación de programa presupuestal de prevención del embarazo adolescente; planificación de la familia; modificación el artículo 4 de la Ley General de Salud para información a adolescentes sobre salud sexual y reproductiva).			
------------------------------------	---	--	--	--

Elaboración propia. Fuente: Acuerdo Nacional (2016).

Téngase presente que la infancia y la adolescencia han tenido una mayor presencia que la familia en las propuestas realizadas por los actores políticos. Lo que será analizado, asimismo, desde las entrevistas realizadas para el presente trabajo.

Presentamos, ahora, lo encontrado en la documentación consultada acerca de la DEMUNA concebida como servicio dirigido a la niñez.

#### 4.1.1.2.3 Subcategoría 3. DEMUNA.

Desde su creación en 1993, el servicio público DEMUNA ha sido comprendido en los distintos PNAIA y en los informes respecto de los avances en su implementación, de acuerdo a la noción que se desprende de las normas que lo regulan y que han sido aludidas en el apartado 2.4 del presente trabajo, el cual contiene la definición de los términos básicos del mismo<sup>43</sup>. Sin embargo, en el PNAF del año 2004, las DEMUNA

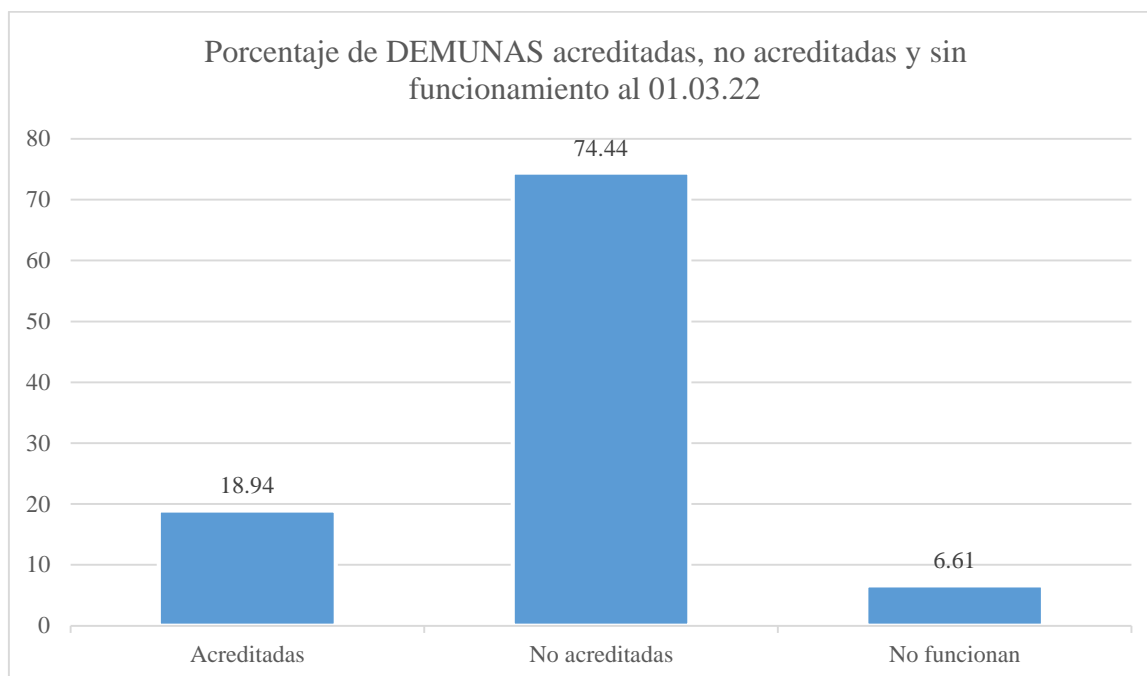
---

<sup>43</sup> Recordemos que hemos definido a la DEMUNA como el servicio público a cargo de los gobiernos locales y regido por el gobierno central, cuya finalidad es contribuir al ejercicio de los derechos de los niños para su protección integral.

no fueron consideradas de manera expresa para llevar adelante las acciones previstas para fortalecer a la familia. Tampoco encontraron un espacio específico en el PLANFAM del año 2016 como parte de las estrategias de acción contempladas en él. En cuanto a las propuestas de los actores políticos con relación al servicio, a pesar de su extensión a lo largo del territorio nacional y de la necesidad de mejorarlo, este fue considerado en solo uno de los planes de gobierno analizados por el AN con respecto a la Política 16. Se trata del plan del Partido Aprista Peruano del año 2006, como puede verse en la Tabla 5. Posteriormente, el plan de gobierno 2011 – 2016 del partido Gana Perú, propuso como medida específica la actualización del PNAIA, lo cual comprende tácitamente, a las DNA; tal como como se aprecia en la Tabla 6. En ambos casos, se identifica al servicio como dirigido, exclusivamente, a la infancia.

Dado que las DEMUNA han sido diseñadas para contribuir a la protección del niño como sujeto de derechos, encuentran su rectoría en una oficina de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA) del MIMP. No tienen, entonces, una relación funcional directa con la Dirección General de Familia y Comunidad (DGFC) del mismo ministerio. Cabe señalar que, aun cuando tienen diversas responsabilidades otorgadas por leyes específicas y forman parte de la mayoría de los gobiernos locales del país, las DEMUNA presentan situaciones diversas en cuanto a la posibilidad de cumplir sus funciones de una manera eficaz. Así, respecto de su acreditación y funcionamiento efectivo, téngase en cuenta que, de las 1 890 DEMUNA existentes a nivel nacional, según datos del MIMP, 358 están acreditadas por el rector para ejercer sus funciones, mientras que 1 407 no lo están y 125, no funcionan.

*Figura 7: Situación de las DEMUNA al 01 de marzo de 2022:*



Elaboración propia. Fuente: MIMP.

Estas cifras son similares a las existentes en los últimos años<sup>44</sup>.

Sobre este punto, el ya citado informe alternativo con preguntas sugeridas por organizaciones civiles al Comité de Expertos de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (Joining Forces for All Children y otros, 2021, p.2)<sup>45</sup> incluye una cuestión relacionada al servicio DEMUNA y al ente rector:

Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (SNAINA).  
El ente rector relacionado con derechos de la niñez y adolescencia sigue ocupando el cuarto nivel de decisión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías, que es la

<sup>44</sup> En una entrevista a la agencia Andina de noticias publicada el 21 de noviembre de 2016, la ex ministra de la Mujer, Ana María Romero-Lozada, afirmaba que, en 4 años, las DEMUNA habían crecido en cuanto a número, en un 40 %, pasando de 933 en el año 2012, a 1 750, gracias a un plan de incentivos municipales puesto en marcha desde el año 2013, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-en-ultimos-4-anos-numero-demunas-a-nivel-nacional-crecio-40-641387.aspx>

Sin embargo, el INEI (2017, p.99) muestra cifras ligeramente distintas para ese periodo de tiempo, en cuanto al crecimiento del servicio, sosteniendo que, de 1 128 DEMUNA en el año 2012, se pasó a contar con 1 776 en 2016 (es decir, en el 95,4% de municipios), mostrando un aumento de 56,6%.

Disponible en: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1474/09.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1474/09.pdf)

<sup>45</sup> La referencia completa se encuentra en la nota a pie de página número 40.



instancia responsable del accionar territorial ocupa el quinto lugar. Se observan limitaciones de capacidad y de recursos humanos y financieros para implementar el SNAINA y liderar la efectiva aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en coordinación con las diversas instancias y niveles de gobierno (...) para coordinar y articular las políticas, programas y planes. Según el diagnóstico rápido de TdH Suisse sobre la situación del sistema de Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente: de las 1,874 DEMUNAS existentes, sólo 10.99% (206) – entre 2018 y el 04 de junio del 2021 – ha gestionado su acreditación, lo que implica que 89% no cumple con los requisitos que garanticen un estándar mínimo de calidad para atender y proteger a la niñez en riesgo.

1. Qué medidas administrativas y financieras (de planificación) y supervisión ha tomado el Estado para:

- a. Dotar al ente rector de los derechos de la niñez del soporte institucional y la autoridad necesaria para garantizar el pleno ejercicio de ellos;
- b. Extender los servicios básicos y de protección en zonas rurales de pobreza y pobreza extrema y para lograr la acreditación de la totalidad de DEMUNAS existentes en el país, garantizando la calidad de los servicios para atender a la infancia y adolescencia en riesgo de desprotección familiar o afectados en otros derechos;
- c. Garantizar que los sistemas locales de protección dispongan de recursos humanos calificados y actualizados periódicamente para proteger efectivamente a la niñez.

En efecto, la sola existencia de esta red, con las dimensiones apuntadas, llama a la reflexión respecto de su impacto en la sociedad. Lo que formará parte del análisis de los resultados obtenidos sobre esta subcategoría.

Seguidamente, presentaremos los datos obtenidos de las entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo en la presente investigación.

#### 4.1.2 Resultados obtenidos de las entrevistas realizadas.

En el marco del presente trabajo, fueron realizadas veinte entrevistas semiestructuradas en base a una guía previamente elaborada como instrumento de recolección de datos (IRD) que fue validada por tres profesionales con grado de Doctor, en calidad de Jueces Expertos. De la totalidad de entrevistas, una se llevó a cabo de manera presencial y diecinueve, a través de la plataforma virtual zoom, utilizando el IRD como guía para las conversaciones, las cuales, posteriormente a la introducción de los objetivos del trabajo, se desarrollaron de manera natural, con momentos de profundidad en las cuestiones planteadas.

A continuación, se presenta la relación de personas entrevistadas, su especialidad y los cargos desempeñados durante el horizonte de tiempo correspondiente a la presente investigación:

*Tabla 8: Relación de entrevistados*

<b>Persona entrevistada</b>	<b>Especialidad</b>	<b>Cargos desempeñados</b>	<b>Años / períodos</b>
<b>Lourdes Flores Nano</b>	Abogada. Doctora en Derecho.	-Congresista de la República -Congresista CCD	1990 – 1992 1993 – 1995
<b>Rafael Rey Rey</b>	Ingeniero Industrial.	-Congresista de la República -Congresista CCD -Congresista de la República  -Parlamentario andino -Ministro de la Producción -Embajador del Perú ante el Estado Vaticano -Ministro de Defensa -Candidato a la Primera Vicepresidencia de la República -Parlamentario Andino -Director del BCR	1990 – 1992 1993 – 1995 1995 – 2000 2000 – 2001 2001 – 2006 2006 – 2011 2006 – 2008 Feb. – junio 2009  2009 - 2010 2011 – 2016 2011 2011 – 2016 2016 – 2021
<b>Luz Salgado Rubianes</b>	Comunicadora	-Jefe del Programa de Asistencia Directa de la PCM -Presidente ejecutiva del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) -Viceministra de Desarrollo Regional del Ministerio de la Presidencia -Congresista CCD -Congresista de la República -Presidente del Congreso de la República -Congresista de la República  -Presidente del Congreso de la República -Congresista de la República	1990 1991 – 1992  Ag. – oct. 1992  1993 – 1995 1995 – 2000 Jul. 2001 2001 – 2006 (suspendida, repuesta) 2011 – 2016 2016 – 2017 2016 – marzo 2020 (Comisión Permanente)

<b>Martha Chávez Cossío</b>	Abogada.	-Asesora y Secretaria de la PCM -Congresista CCD -Congresista de la República -Presidente del Congreso de la República -Congresista de la República	1992 1993 – 1995 1995 – 2000 1995 – 1996 2000 – 2001 2001 – 2006 (suspendida, repuesta) 2011 – 2016
<b>Ana Reátegui Napurí</b>	Abogada y Gestora Pública.	-Asesora de la Alta Dirección del Ministerio de Justicia (MINJUS) -Secretaria General del MINJUS -Viceministra de Justicia	1993 – 1994  1994 – 2000 2000
<b>Javier Ruiz Eldredge</b>	Abogado.	-ONG CESIP -Asesor ad honorem Promudeh -Director General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA) – MIMDES -Encargado de la Dirección General de Familia y Comunidad (DGFC) del MIMDES -Asesor MIMP y encargado de la DGNNA -Asesor MIMP y DGFC -Director de Derechos Fundamentales del MININTER	1993 – 2000 2000 – 2001 2004 – 2009  2006 – 2009  2016  2017 2017 – junio 2022
<b>María del Carmen Santiago Ballelli</b>	Abogada.	- ONG GIN -Miembro del equipo de la Oficina de Defensorías (DNA) de la Gerencia de Promoción de la Niñez y la Adolescencia del Promudeh -DGNNA	1994 – 1997  1998 – 2012  2012 – 2021
<b>Fanny Montellanos Carbajal</b>	Educadora	-Coordinadora de campo del Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW), Promudeh. -Directora del PNWW. -Responsable de la Estrategia CRECER de la Secretaria técnica de la CIAS, PCM -Consultora de la FAO -Asesora del Viceministerio de Política y Evaluación Social del MIDIS -Directora Ejecutiva del Inabif, MIMP -Asesora de la Alta Dirección del MIDIS -Directora Ejecutiva de Cuna Más, MIDIS -Viceministra de Prestaciones Sociales del MIDIS	1996  2007 – 2011  2011 – 2016 2016 – 2018  Abril 2018 – julio 2019 Julio – noviembre 2019 Noviembre 2019 – octubre 2020 Diciembre 2020 – agosto 2021
<b>Víctor Vargas Espejo</b>	Economista. Magíster en Ciencias Económicas. Gerente público.	-Analista estratégico de inteligencia de la PCM -Asesor del Congreso de la República -Asesor de la presidencia de CEPLAN - Presidente (e) de CEPLAN	2000  2006 – 2013 2013 – 2015 2015 – agosto 2016
<b>Fabiola Morales Castillo</b>	Doctora en Comunicación.	Congresista de la República	2001 – 2006 2006 – 2011
<b>Ana María Romero-Lozada Lauezzari</b>	Socióloga.	-Ministra de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes). -Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	2002 – 2003 2003 – 2006  2016-2017
<b>Andrés Corrales Angulo</b>	Abogado. Magíster en Gerencia Pública.	-Asesor y delegado del Ministro de Salud ante el Acuerdo Nacional -Asesor del Despacho de la PCM -Asesor del Despacho Ministerial del MIMDES -Jefe de Gabinete de Asesores del MIMP -Asesor del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables del MIMP	Febrero – julio 2002  2002 – 2003 2004 – 2006  2016 – agosto 2017 Agosto – noviembre 2017
<b>Olga Combe Jeanneau</b>	Abogada.	-Consultora y Asesora MIMDES. -Gerente de Protección Integral y encargada de la Gerencia de Promoción Familiar del Inabif. -Gerente de Protección Integral del Inabif y encargada de la Dirección	2003 2004 – 2005  2005

		General de Familia y Comunidad (DGFC) del MIMDES -Directora General de Familia y Comunidad del MIMDES. -Gerente de Protección Integral del Inabif.	2005 Agosto 2011 – abril 2012
<b>Elsi Zegarra Ortiz</b>	Abogada. Magíster en Derechos Humanos, Estado y Constitución	-Servidora en la Defensoría del Pueblo -Municipalidad de Lima Metropolitana -Congreso de la República (Oficina de Participación Ciudadana)	2010 – 2017 2018 – 2019
<b>Elizabeth Zea Marquina</b>	Abogada.	-Servidora en el Tribunal Constitucional. -Asesora en el Congreso de la República (2017) en Comisiones Ordinarias y en despacho congresal. -Docente universitaria. Directora del Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la USMP. -Candidata a Congresista de la República en el año 2021	2011 2017 2005 a la fecha 2021
<b>María Soledad Pérez Tello</b>	Abogada y Notaria Pública.	-Congresista de la República -Ministra de Justicia y Derechos Humanos	2011 – 2016 2016 – 2017
<b>Carol Maraví Deininger</b>	Bióloga.	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Familia, Infancia, Vida y Bioética de la Conferencia Episcopal Peruana (CEP)	2012 a la fecha
<b>Salvador Herencia Hinojosa</b>	Comunicador.	Secretario Ejecutivo del Grupo Impulsor Inversión en la Infancia <sup>46</sup>	2013 a la fecha
<b>Úrsula Letona Pereyra</b>	Abogada. Magíster en Gestión Pública.	Congresista de la República	2016 - 2019
<b>Franco Germaná Inga</b>	Abogado. Magíster en Políticas Públicas.	Asesor de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)	2018 - 2019

Teniendo en cuenta el IRD, resumimos los datos correspondientes a las preguntas incluidas en él, ordenados por temas. Así, en lo concerniente a la participación y roles cumplidos por los entrevistados, relacionados a las categorías materia de investigación, se presenta la siguiente información:

*Tabla 9:* Resumen de participación en medidas o propuestas realizadas por los 7 ex congresistas de la República entrevistados, en relación a las categorías presentadas:

<b>L. Flores</b>	<b>M. Chávez</b>	<b>L. Salgado</b>	<b>M. Pérez Tello</b>	<b>U. Letona</b>	<b>R. Rey</b>	<b>F. Morales</b>
-Apoyo al principio constitucional de protección a la familia. -Trabajo sobre violencia contra la mujer. -Inicio de la implantación	Primera presidente mujer del Congreso de la República.  -Apoyo al principio constitucional	Quinta presidente mujer del Congreso de la República.  -Apoyo al principio constitucional	Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.  -Ley sobre la trata de personas.	-Grupo de trabajo sobre inversión en la primera infancia. -Contención de corrientes de distorsión de la familia (“izquierda	-Apoyo al principio constitucional de protección a la familia. -Defensa de la familia y la vida del niño por nacer.	Presidente de la Comisión de la Mujer y Familia.  -Audiencias públicas sobre la familia, con organizaciones de padres.

<sup>46</sup> El Grupo Impulsor Inversión en la Infancia se creó en el año 2008 como una iniciativa ciudadana liderada por el Padre Gastón Garatea. Entre sus integrantes se encuentran académicos, empresarios, científicos y comunicadores, así como fundaciones, cooperantes, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, la Sociedad Peruana de Pediatría, gobiernos regionales y locales. Asimismo, la asociación civil Empresarios por la Educación, el ex presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner Ghittis, la ex ministra Gloria Helfer, entre otros profesionales que han desempeñado funciones públicas.

del sistema de protección a la niñez (CDN, CNA, DEMUNA).	de protección a la familia. -Defensa del derecho a la vida de niño por nacer en la Conferencia de Pekín de 1995. -Propuesta de cunas municipales como política de Estado (no se acogió).	de protección a la familia. -Trabajo sobre violencia contra la mujer. -Promoción de la ley de cuotas de género. -Estudio sobre las DEMUNA y los derechos de los niños.	-Debate sobre nuevo CNA. -Grupo de trabajo sobre inversión en la primera infancia. -Trabajo sobre niños invisibles, hijos de personas en cárcel.	radical / derecha conservadora”). -Propuesta de reformulación de la Política 16 del AN a fin de que se centre en la familia.	ONGs, gobiernos locales. -Contraposición al enfoque de género.
--	--	---	--	---	---

*Tabla 10:* Resumen de participación en medidas o propuestas realizadas por los 6 entrevistados que formaron parte del Ministerio de la Mujer, rector en la materia, en relación a las categorías presentadas:

<b>A.M. Romero-Lozada</b>	<b>A. Corrales</b>	<b>F. Montellanos</b>	<b>J. Ruiz-Eldredge</b>	<b>M. Santiago</b>	<b>O. Combe</b>
-Rectoría en las categorías. -PNAIA 2002-2010. -PNAF 2004-2011. -D. Leg. 1297 sobre niños sin cuidados parentales.	-Participación en la creación del Foro del AN. -Participación en la elaboración del PNAIA 2002-2010 y PNAF 2004-2011. Participación en la elaboración del D. Leg. 1297.	-Participación y dirección de Programas (Wawa Wasi, Inabif, Cuna Más). -Coordinación del Programa CRECER (PCM). -Participación en elaboración del PPR por DIT.	-Participación en la elaboración del PNAIA 2002-2010. -Participación en la elaboración del D. Leg. 1297. -DGNNNA y DGFC.	-Participación en la rectoría del SNAINA y de las DNA, como parte de él (DGNNNA). -Participación en la elaboración de los PNAIA 1996-2000, 2002-2010 y 2012-2021. -Participación en la elaboración del D. Leg. 1297.	-Participación en la creación de la DGFC. -Participación en la elaboración del PNAF 2004-2011. -Miembro del Inabif.

*Tabla 11:* Resumen de participación en medidas o propuestas realizadas por los 3 entrevistados que formaron parte de la PCM y del Ministerio de Justicia<sup>47</sup> (hoy, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), en relación a las categorías presentadas:

<b>María Soledad Pérez Tello</b>	<b>Ana Reátegui Napurí</b>	<b>Víctor Vargas Espejo</b>
Elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.	-Participación en la implementación de las DNA. -Participación en el sistema de difusión del CNA.	Orientación de la planificación estratégica sectorial e intersectorial para el desarrollo nacional.

<sup>47</sup> Para estos efectos, volvemos a consignar a María Soledad Pérez Tello, esta vez, en su calidad de Ministra de Estado en la Cartera de Justicia y Derechos Humanos.

*Tabla 12:* Resumen de participación en medidas o propuestas realizadas por los 5 entrevistados que formaron parte de otros espacios públicos y de la sociedad civil, en relación a las categorías presentadas:

<b>Elizabeth Zea</b>	<b>Elsi Zegarra</b>	<b>Franco Germaná</b>	<b>Salvador Herencia</b>	<b>Carol Maraví</b>
-Asesoría Congresal. -Debates académicos. -Debates políticos.	-Participación en acciones de la Defensoría del Pueblo. -Participación en acciones de la Municipalidad de Lima. -Participación en capacitación virtual del Congreso de la República sobre temas de mujer y familia.	-Asesoría en la AMPE.	Incidencia política en el Congreso de la República y en ministerios de Estado, para impulsar la inversión en la infancia.	Secretariado de la Comisión Familia, Infancia, Vida y Bioética de la Conferencia Episcopal Peruana (CEP) para propuestas ante el AN.

A continuación, se condensan los resultados obtenidos respecto de las preguntas acerca del conocimiento e identificación de las categorías:

*Tabla 13:* Resumen de la primera parte de las preguntas incluidas en el IRD:

<b>Preguntas/ Entrevistados</b>	<b>Identifica políticas públicas de fortalecimiento a la familia</b>	<b>Identifica políticas públicas sobre infancia</b>	<b>Encuentra relación entre ambas categorías</b>	<b>No se ha priorizado a la familia en políticas públicas</b>	<b>Se ha priorizado a la infancia en políticas públicas</b>	<b>Considera que las categorías constituyen obligaciones del Estado</b>	<b>Considera que los actores políticos son responsables de formular propuestas</b>
M. Chávez	-	X	X	X	X	X	X
L. Salgado	-	X	X	X	X	X	X
U. Letona	-	X	X	X	X	X	X
R. Rey	-	X	X	X	X	X	X
E. Zea	X	X	X	X	X	X	X
A.Reátegui	-	X	X	X	X	X	X
V. Vargas	X	X	X	X	X	X	X
J. Ruiz Eldredge	-	X	X	X	X	X	X
M. Santiago	-	X	X	X	X	X	X

F. Morales	-	X	X	X	X	X	X
A.M. Romero	X	X	X	X	X	X	X
A. Corrales	X	X	X	X	X	X	X
O. Combe	X	X	X	X	X	X	X
C. Maraví	-	X	X	X	X	X	X
S. Herencia	-	X	X	X	-	-	X
E. Zegarra	-	X	X	X	X	X	X
F. Montellanos	X	X	X	X	X	X	X
F. Germaná	-	X	X	X	X	X	X
L. Flores	-	X	X	X	X	X	X
M. Pérez Tello	-	X	X	X	X	X	X

La segunda parte del IRD, contiene preguntas sobre el servicio público DEMUNA, por lo que se presenta el resumen de las respuestas de los entrevistados:

*Tabla 14:* Resumen de la segunda parte de las preguntas incluidas en el IRD:

Datos recolectados Pregunta / Entrevistados		1. Conoce las DEMUNA	2. Considera que tiene funciones acerca de la familia	3. Considera que tiene funciones acerca de la infancia	4. Considera que puede ser una vía de ejecución de las obligaciones del Estado
Pregunta 1	16 personas	-M. Pérez Tello -O. Combe -L. Flores -F. Germaná -A. Corrales -J. Ruiz Eldredge	-A. Corrales -M. Santiago -J. Ruiz Eldredge -A.M. Romero-Lozada -L. Salgado	-M. Chávez -M. Santiago -R. Rey -M. Pérez Tello -L. Flores -U. Letona	-M. Pérez Tello -O. Combe -L. Flores -F. Germaná -S. Herencia -A. Reátegui
Pregunta 2	5 personas	-M. Santiago -S. Herencia -A. Reátegui -E. Zea		-A.M. Romero -A. Reátegui -J. Ruiz Eldredge -A. Corrales -F. Germaná	-V. Vargas -E. Zea -F. Montellanos -A. Corrales
Pregunta 3	20 personas	-E. Ortiz -F. Montellanos -A.M. Romero-Lozada		-F. Morales -C. Maraví -O. Combe -F. Morales	-L. Salgado -F. Morales -R. Rey -U. Letona

Pregunta 4	15 personas	-L. Salgado -M. Chávez -U. Letona		-V. Vargas -L. Salgado -E. Zea -E. Zegarra -F. Montellanos -S. Herencia	-E. Zegarra
------------	-------------	---	--	--	-------------

Para la presentación sintética de las respuestas a la tercera parte del IRD, extraemos las concernientes a las dos primeras preguntas de la misma:

*Tabla 15:* Resumen de la tercera parte de las preguntas incluidas en el IRD:

Datos recolectados Entrevistado / Número	1. Encuentra relación entre categorías y el DHI	2. Identificación de foro o espacio para debate acerca de políticas públicas sobre las categorías			
		Número	2.1 AN:	2.2 Congreso	2.3 MIMP
	Sí: 16 entrevistados				
<b>1: 16 entrevistados</b>	-M. Pérez Tello -O. Combe -L. Flores -F. Germaná -M. Chávez -R. Rey -A. M. Romero-Lozada -C. Maraví -E. Zea -U. Letona -F. Morales -V. Vargas -E. Zegarra -F. Montellanos -A. Reátegui -A. Corrales	<u>Espontáneamente:</u> -A.M. Romero-Lozada -A. Corrales -F. Montellanos -U. Letona -C. Maraví -V. Vargas  <u>No espontáneamente:</u> -M. Chávez (intentar) -M. Pérez Tello: (renovarlo) -J. Ruiz Eldredge: (hacerlo funcionar) -A. Reátegui (intentar) -U. Letona: hacerlo funcionar -L. Salgado (intentar)	-M. Pérez Tello -L. Flores -F. Morales -R. Rey -E. Zea -U. Letona -L. Salgado	-E. Zea -F. Germaná -E. Zegarra	-S. Herencia (asociaciones público privadas)
<b>2.1: 12 entrevistados</b>					
<b>2.2: 7 entrevistados</b>					
<b>2.3: 3 entrevistados</b>					
<b>2.4: 1 entrevistado</b>					

A continuación, desarrollamos los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas, por categorías y subcategorías, tal como lo hicimos en el caso de los documentos consultados.

Téngase en cuenta que, para la presentación de los resultados producto de las entrevistas llevadas a cabo sobre la primera subcategoría, nos basamos en las principales medidas adoptadas por el Estado, dentro de las cuales pueden encontrarse especificidades que pueden ser materia de análisis en investigaciones posteriores. En el caso de la segunda subcategoría, se ha considerado la participación de parte de las personas entrevistadas en los planes de gobierno, complementándolas con los



alcances que, en su caso, se haya hecho llegar a los responsables de la toma de decisiones a través de los espacios o entidades en los que han desarrollado sus funciones<sup>48</sup>. Y respecto de la tercera subcategoría, han sido incluidas las distintas aproximaciones de la población entrevistada a la DEMUNA, a nivel normativo y práctico.

Ingresamos a la presentación de los datos obtenidos de las entrevistas realizadas, concernientes a la primera categoría.

#### 4.1.2.1 Categoría 1. Fortalecimiento de la familia.

Para la presentación de los datos, nuevamente, nos remitimos a la definición del fortalecimiento de la familia en relación a las medidas adoptadas para facilitar el cumplimiento de sus funciones, entendiéndola como sujeto de derechos.

##### 4.1.2.1.1 Subcategoría 1. Acciones del Estado.

Como producto de las entrevistas semiestructuradas realizadas, se consultó acerca de la identificación de la categoría y la apreciación de los entrevistados respecto de su avance, considerando que esta fue contemplada por el PNAF 2004-2011. Entre las respuestas vertidas, algunos entrevistados sostuvieron que el debate a propósito de la definición de familia influyó en el retraso del abordaje de las políticas públicas referidas al tema, a diferencia de lo que ocurrió con los derechos de la infancia, en los que hubo mayor consenso.

---

<sup>48</sup> Dada la definición de actores políticos elaborada para los efectos de la presente investigación, es pertinente recordar que la Conferencia Episcopal Peruana (CEP) y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) forman parte del AN. En adición, el Grupo Impulsor Inversión a la Infancia cuenta con la participación de entidades que también hacen parte de dicho espacio. Finalmente, el CEPLAN es el órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), el cual tiene entre sus miembros al Foro del AN.

De este parecer fueron las ex ministras Pérez Tello y Romero-Lozada, así como las ex parlamentarias Lourdes Flores, Luz Salgado, Martha Chávez y Úrsula Letona. Igualmente, Olga Combe, Andrés Corrales, Javier Ruiz Eldredge, Elsi Zegarra y María del Carmen Santiago; opinando que esta discusión debe dejarse de lado para pasar a identificar, directamente, a los grupos familiares existentes, muchos de los cuales presentan una composición extendida (más allá del núcleo familiar compuesto por padres e hijos), para iniciar las acciones conducentes a su fortalecimiento, con una visión del rol subsidiario del Estado. De distinto criterio son Carol Maraví (CEP), Fabiola Morales y Fanny Montellanos, quienes sostienen que debe contarse con una definición clara acerca de la familia, aunque difieren en su concepción acerca de la misma.

Luz Salgado<sup>49</sup> recuerda que, al iniciar la década de 1990, el país estaba en muy malas condiciones, siendo que las tres cuartas partes del territorio estaban abandonadas, “no había Estado”, añade. No se aplicaban las políticas públicas, había terrorismo e hiperinflación. Con lo cual, primero tenía que ordenarse legalmente tal situación y pacificar al país, para, luego, pensar en políticas específicas a favor de la familia y la infancia. Paulatinamente, narra, se ratificó la CDN y se suscribieron los acuerdos de El Cairo (1994) y de Pekín (1995) con miras a trabajar por la mujer, la familia y los niños. Se crearon servicios, hubo cambios normativos, se creó el Promudeh (al cual se refiere como el “Ministerio de la Mujer y la Familia”, porque considera que esa fue su visión inicial), la Defensoría del Pueblo, la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República, las DEMUNA etc. “Pero falta desarrollar el tema de familia, con políticas enfocadas en ella”, reflexiona.

Ana María Romero-Lozada<sup>50</sup>, al haber ocupado en tres ocasiones la cartera del Ministerio de la Mujer (julio 2002 – junio 2003; julio 2003 – diciembre 2006; y julio 2016 – 2017), comenta que la primera vez que fue convocada para el cargo, se le

---

<sup>49</sup> Entrevista realizada a Luz Salgado, vía zoom, el 22 de marzo de 2022.

<sup>50</sup> Entrevista realizada a Ana María Romero-Lozada, vía zoom, el 7 de febrero de 2022.

había informado que asumiría el “Ministerio de la Mujer y la Familia”, pero luego supo que esta denominación no había sido aceptada por parte del Parlamento, llegando a sostener que desde esa época hasta hoy, no se acepta la palabra “familia” como política de Estado, porque se piensa que, si se incorpora, se va a diluir el trabajo contra la violencia hacia la mujer, la labor de protección a la niñez, etc. Y, también, afirma que influye la visión religiosa del tema. Así, aun cuando en su primera gestión se creó la Dirección General de Familia y Comunidad (DGFC) en la estructura orgánica del ministerio, refiere que hubo dificultad al momento de trabajar entre distintas corrientes de pensamiento, por ejemplo, en los temas de género: “No se ha querido llegar a un reconocimiento de la familia que se distinga de la visión religiosa católica. Pero, como país, prima la visión de la Iglesia: papá, mamá, hijitos”, dice.

En cuanto al escaso reconocimiento del PNAF 2004 – 2011 que se puede apreciar de la Tabla 13, así como la falta de consecución de la aplicación transversal del enfoque de familia, la ex ministra Romero-Lozada explica que ha habido una multiplicidad de planes de acción, cosa que fue aumentando con los años. De tal modo que, cuando asumió por tercera vez la conducción del ministerio, encontró más de cuarenta instrumentos de ese tipo, cada uno con una comisión multisectorial de seguimiento que involucraba a las mismas personas como responsables de efectuarlo. Ello implicaba que el viceministro tuviese que delegar esta tarea a funcionarios que no podían tomar decisiones, lo cual “conllevaba el fracaso”. En adición, tilda a estos planes de demasiado centralistas y ambiciosos, los cuales, solo después de haber sido diseñados en gabinete, se descentralizan. “Por eso no funcionan”, afirma.

Respecto del requerimiento de políticas públicas sobre la familia, existe una tendencia, en algunos entrevistados, a relacionarla con la problemática de la violencia hacia las mujeres y al grupo familiar. Es el caso de Víctor Vargas y Franco Germaná, quienes se refieren al empoderamiento de la mujer como punto central del tema. Vargas<sup>51</sup> confirma que, en el CEPLAN, encontró que había una abundancia de planes y políticas, tal como señala Romero-Lozada. Por ello, buscaron priorizar la aplicación

---

<sup>51</sup> Entrevista realizada a Víctor Vargas, vía zoom, el 14 de marzo de 2022.

del sistema de planificación y solo después, los enfoques de trabajo. Sostiene que se hablaba mucho del enfoque de gestión de riesgos, del enfoque ambiental y del enfoque de género. El enfoque de familia, explica, no se difundió. Sin embargo, Úrsula Letona<sup>52</sup> explica que, junto a la ex congresista Marisol Espinoza, propuso ante el AN la reformulación de la Política 16 para centrarse en la familia, omitiendo la mención específica a la infancia, dado que esta debía considerarse incluida en la primera; argumentando con ello que se necesitaba una Política Nacional de Fortalecimiento de la Familia que debía definirse en el AN.

De otro lado, hubo coincidencia en la mayoría de entrevistados en considerar a la familia como sujeto de derechos. Ello, fruto de la reflexión ocasionada por la fluidez de las conversaciones sostenidas para la recolección de datos, recordando que tal visión se desprende tanto de la Constitución Política del Perú como de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, en el caso de María del Carmen Santiago<sup>53</sup>, se advierte una posición contraria, afirmando que es un error tratar de ver a la familia desde tal subjetividad, por cuanto son los individuos quienes ostentan la titularidad de los derechos, enfatizando los de la infancia. Teniendo presente que la entrevistada tuvo a su cargo la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA) del Ministerio de la Mujer durante varios años y en diferentes períodos gubernamentales, dicha consideración resulta significativa.

Tomando en cuenta lo expresado por los entrevistados a propósito de las acciones del Estado, nos referimos enseguida, a la propuesta de quienes han aspirado a ocupar cargos políticos o quienes han incidido en la toma de decisiones públicas, desde la sociedad.

#### 4.1.2.1.2 Subcategoría 2. Propuestas de actores políticos.

---

<sup>52</sup> Entrevista realizada a Úrsula Letona, vía zoom, el 28 de enero de 2022.

<sup>53</sup> Entrevista realizada a María del Carmen Santiago, vía zoom, el 8 de febrero de 2022.

El fortalecimiento de la familia se encuentra presente en las respuestas brindadas por los actores políticos entrevistados, aun cuando difieren en la concepción relativa a la categoría y al punto de partida para realizar propuestas concretas sobre el tema.

Lourdes Flores<sup>54</sup> reflexiona al respecto, sosteniendo que la familia, definitivamente, debe ser fortalecida, lo cual no se ha desarrollado con suficiencia. “No ha habido una visión clara sobre la necesidad de trabajar con la familia, como núcleo, concibiéndola no patriarcalmente sino como un espacio moderno que, a la vez, responda a la cultura peruana”, sostiene. Esto se encuentra en la Constitución, afirma. “A nivel de partido, nosotros creemos en la soberanía familiar, que es la visión social cristiana”, continúa. Para, luego, decir: “La asistencia es necesaria, pero no suficiente. Debe tenderse a una visión integral que permita hablar de soberanía familiar y a un reconocimiento de la familia como sujeto de derechos”.

Sobre la constitucionalidad del fortalecimiento a la familia, Martha Chávez<sup>55</sup> recuerda que la Carta vigente recogió lo que contenía la Constitución Política de 1979, sin que hubiera contratiempos en el Congreso Constituyente Democrático (CCD) al respecto. Expresa:

Ello obedece a la identidad del peruano, que es un ser creyente. Aquí se invoca a Dios en el Himno Nacional. Además, se cree en la vida. Se incluye que la familia es una institución natural que el Estado reconoce, no crea. Y esto, por la trascendencia social de la familia. Porque genera nuevas vidas. El Estado promueve el matrimonio por la estabilidad que implica, para proteger a sus miembros.

Rafael Rey<sup>56</sup> coincide con el planteamiento acerca de la Constitución y el logro que se alcanzó en el CCD al incorporar la protección de la familia “gracias al liderazgo de un grupo de personas de diferentes partidos de la oposición que, en ese momento, era minoritaria. Pero no se ha llevado a la práctica”. Afirma que tanto la protección a

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada a Lourdes Flores, de manera presencial, el 18 de enero de 2022.

<sup>55</sup> Entrevista realizada a Martha Chávez, vía zoom, el 25 de febrero de 2022.

<sup>56</sup> Entrevista realizada a Rafael Rey, vía zoom, el 10 de febrero de 2022.

la familia como a la infancia, existen por ley natural además de jurídica, en el marco de la Constitución y los tratados internacionales. Pero encuentra un relajamiento de esta visión y una falla en el mundo desde la base, motivada por distintos factores, con una responsabilidad compartida. En primer lugar, señala, una responsabilidad de la Iglesia Católica que, a partir de la década de 1960, dio más importancia a los procesos sociales que a lo doctrinales y morales, cuando ambos aspectos deben ir de la mano. Ello originó un descuido de la familia y de la escuela. “Lo mismo pasa en el Estado”, enfatiza. Cuando la formación doctrinal se deja de lado en estos ámbitos ingresan visiones que atentan contra la familia, así como la ideología comunista (Gramsci). “Este es el cambio cultural que se ha sufrido”, comenta. Para continuar afirmando:

Tendría que haber un mínimo de formación. Buscar referentes. Entre 1990 y la actualidad, ni en los gobiernos ni en el Parlamento ha habido un verdadero trabajo por estas cosas. Salvo algunas personas que han contribuido a su favor. Probablemente, no ha habido intención de dañar a la familia en todos, pero sí la ha habido en el pensamiento marxista que ha influido en la toma de decisiones.

De similar opinión es Fabiola Morales<sup>57</sup>, quien considera que el debilitamiento de la familia inicia en las décadas de 1950 y 1960, a través de un continuo ataque a la institución familiar por intereses personales. Para ella, personas que vivían su propio drama familiar buscan imponer su pensamiento, además de favorecerse económicamente con las medidas que alientan esta imposición. Asegura que “nuestras leyes no protegen a la familia, sino que propician su ruptura”. Ello, a propósito de la narración de su experiencia como parlamentaria durante dos periodos legislativos consecutivo (2001-2006 y 2006-2011) a través de la cual notó que había muy pocos congresistas interesados en el tema. Debido a ello, trabajó, sobre todo, con organizaciones de padres de familia y municipios, como los de Lima y Piura, realizando audiencias públicas. Comenta: “en el Congreso, se trabajó por personas, no por partidos. Extrañé un partido político que defendiera a la familia, a la vida, a

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada a Fabiola Morales, vía zoom, el 17 de febrero de 2022.

los niños”, dice. Y añade: “el Ministerio de la Mujer debería ser el Ministerio de la Familia”.

Morales sostiene, asimismo, que se olvida que la familia es la primera institución en la cual el ser humano aprende a relacionarse con los demás. Incluso, es maltratada por quienes no quieren reconocer lo que verdaderamente es la familia, que debe ser vista como nuclear y ampliada, con abuelos, entre otros. Hay circunstancias excepcionales, dice, en que la estructura cambia. Pero lo que no cambia es el concepto de familia como institución de derecho natural. Por lo tanto, “cualquier norma que vaya contra este concepto debido a ideologías, no sería auténtica ni digna de respetarse”. Morales indica que los principios antropológicos se centran en entender qué es la persona humana, con inteligencia, voluntad y libertad. “Pero hay poco conocimiento de lo que es la persona humana, como creatura”, asevera. La persona, continúa, vive en familia. Es a partir de ella que se puede definir a la familia, conociendo sus funciones, para fortalecerla. “Muchos políticos estamos de espaldas a las verdaderas necesidades de la sociedad”, agrega. Insiste en que muchos actúan desde su propia realidad, convocados por instituciones que les transmiten formas de pensar y la terminología de moda<sup>58</sup>. “Hay que escoger: o se es político comprometido con la sociedad, o no”, comenta, por lo cual, si se compromete, el político debe trabajar con el ciudadano, bajando a las bases. Indica que es lo que ella hacía en las audiencias públicas realizadas durante su labor parlamentaria, en las que recogía la necesidad de trabajar por la familia, por la vida y por los jóvenes. “Decir que el Perú es anti familia, en no conocer al Perú”, finaliza.

Luz Salgado, por su parte, es del parecer que la familia marca el inicio del desarrollo humano y que el trabajo con ella ofrece oportunidades para alcanzar ese desarrollo. Sin embargo, concuerda con los demás entrevistados al decir que hay carencias en tal labor. “Esta es una gran tarea de todos los organismos públicos y privados. Hubo trabajo desde el Promudeh, junto con otros cambios. Pero faltó el trabajo específico para lograr concretar el enfoque de familia”, sostiene, como sí se realizó con el

---

<sup>58</sup> Morales recuerda que el término “género” ha sido criticado como una mala traducción del vocablo inglés *gender*, tal como lo sostenía Martha Hildebrandt en el Congreso de la República.

enfoque de género que, posteriormente, se ha tergiversado; añade<sup>59</sup>. Por tanto, considera que debe potenciarse esta visión en todos los niveles y poderes del Estado, trabajando de manera articulada, así como impulsar una labor con las familias ya constituidas, de manera más directa. Ello, por cuanto sostiene que se han desaprovechado las redes locales como las organizaciones sociales de base o los comités de autodefensa para emprender estas acciones, además de los comedores populares, los comités del vaso de leche; entre otras. “Se ha hecho más por el tema de violencia en casa, pero no se muestra a la familia como espacio de tranquilidad y bienestar” de las personas, dice. En adición, piensa que podrían hacerse escuelas de enseñanza acerca de estos aspectos.

Desde otro ángulo, María Soledad Pérez Tello<sup>60</sup>, en tanto ex ministra de Estado, se refiere, especialmente, al Plan Nacional de Derechos Humanos 2018 – 2021, cuya elaboración impulsó durante su gestión. Reconoce, autocríticamente, que no se insertó de manera clara y específica, la responsabilidad de la familia y, por tanto, tampoco un enfoque familiar en cuanto a sus funciones. “Debería haber un enfoque intersectorial acerca de la familia”, dice. Haciendo mención a que “nunca se analizó el componente familia” a nivel de su responsabilidad, en la época del desarrollo de su función congresal ni durante su desempeño ministerial. El Estado, desde su rol subsidiario, debería intervenir en favor de la familia, cuando esta es disfuncional, asegura. Dado que se trata de la más importante de las sociedades intermedias, que no debe dejarse de lado.

Elsi Zegarra<sup>61</sup>, habiendo trabajado cerca de siete años en la Defensoría del Pueblo (2010-2017), para luego pasar a la Municipalidad de Lima y a la Oficina de Participación Ciudadana del Congreso de la República (2018-2019); manifiesta que

---

<sup>59</sup> Salgado comenta que el enfoque de género no ha sido bien trabajado, por cuanto se ha pasado del planteamiento de la igualdad de deberes y derechos entre hombres y mujeres, al tema de la orientación sexual de las personas. Incluso, recuerda que hubo algunos proyectos de ley que pretendían sancionar con pena privativa de la libertad a quienes no reconocieran las distintas orientaciones sexuales, lo cual, sostiene, era una exageración.

<sup>60</sup> Entrevista realizada a María Soledad Pérez Tello, vía zoom, el 21 de enero de 2022.

<sup>61</sup> Entrevista realizada a Elsi Zegarra, vía zoom, el 30 de marzo de 2022.



ni el PNAF ni el PLANFAM eran visibles en las instituciones mencionadas. “Incluso en la Defensoría del Pueblo se omitía el enfoque de familia”, dice, para agregar que el Estado debe cumplir con sus obligaciones. No omitirlas.

Dicho similar al de Franco Germaná<sup>62</sup>, como ex asesor de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), quien asevera que el fortalecimiento de la familia, como concepto, no ha sido manejado por tal ente, pero que sí se realizaron programas de trabajo con familias, como el de “AMPE nutritivo”, con la cooperación taiwanesa, para apoyar a las ollas comunes. Y, aunque ha participado en sesiones del AN, no recuerda haber escuchado referencias acerca de la categoría.

En el caso de Javier Ruiz Eldredge<sup>63</sup>, se mantiene la convicción de que, en el Perú, debe continuarse trabajando con especificidades en cuanto a individuos, debido a las inequidades subsistentes en nuestro país. Pone el ejemplo de un país europeo que sí cuenta con un Ministerio de la Familia, pero porque las brechas sociales y económica ya han sido superadas. Y, aun cuando ha sido Director General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA) y Director General de Familia y Comunidad (DGFC) en distintos periodos gubernamentales, no tiene en mente, con total claridad, lo que se ha logrado con los planes nacionales sobre familia. Pero sabe que ya no va a elaborarse otro, porque se ha decidido que se tomarán medidas en base a los diagnósticos con los que se cuenta. “¿Cómo se va a *transversalizar* el trabajo por la familia si no hay una política al respecto?”, se pregunta. Y añade: “así como hay una Dirección de Transversalización del Enfoque de Género en el MIMP, ¿por qué no hay una dirección similar para el enfoque de familia?”.

Cabe señalar que, ante nuestra pregunta a profundidad en cuanto al énfasis que se le ha dado al trabajo con los individuos, el cual podría haber conllevado un descuido a la visión del ser humano como relacional y comunitario, comenzando por su entorno familiar; la mayoría de los entrevistados reflexiona acerca de la necesidad de

---

<sup>62</sup> Entrevista realizada a Franco Germaná, vía zoom, el 24 de enero de 2022.

<sup>63</sup> Entrevista realizada a Javier Ruiz Eldredge, vía zoom, el 3 de febrero de 2022.

plantearse cuestionamientos sobre el tema. Así, Rafael Rey indica que entiende la preocupación, no porque esté mal trabajar con el individuo, sino por el peligro de caer en el egoísmo o hedonismo, apartándose de la rectitud necesaria. “Se ha pensado en el individuo (...) No se ha pensado en la familia ni en las sociedades intermedias”, dice.

Lourdes Flores, analizando la cuestión, recuerda que la protección a la infancia tiene su base en la CDN y, como se dijo antes, en la visión del niño como sujeto de derechos. Pero no debe plantearse la protección al individuo, de una manera aislada. Coincide con la primacía que se ha dado al enfoque individualista cuando se habla de derechos. Y se reafirma en la reflexión (a raíz de la entrevista) sobre la pertinencia de ver y fortalecer a la familia como un sujeto de derechos en sí misma, la cual es anterior al Estado.

Al respecto, Úrsula Letona sostiene:

La protección es una obligación intrínseca del Estado, mientras que el fortalecimiento alude a la mejora de programas que ya están funcionando. Para este último, se requiere articular, con el enfoque de fortalecimiento de la familia. Esta debe ser una de las prioridades del Estado, de manera transversal, en todos los procedimientos.

Salvador Herencia<sup>64</sup>, a su vez, desde su especialidad en el tema protección a la infancia, asevera que la familia es esencial para el desarrollo humano. “Es fundamental ir a ella, acercarse a ella, para lograr los objetivos”. Al hacer incidencia política como parte del Grupo Impulsor Inversión en la Infancia, rescata la importancia del trabajo con la familia, apostando por las alianzas público privadas para el efecto, cosa que no se ha priorizado, según su apreciación.

---

<sup>64</sup> Entrevista realizada a Salvador Herencia, vía zoom, el 3 de marzo de 2022.

Paralelamente, Olga Combe<sup>65</sup> defiende la libertad de la familia para encaminarse al desarrollo humano. Esto, advierte, se ha ido perdiendo. Luego de la vigencia del PNAF 2004 – 2011, asevera que aparece un “fanatismo” por los planes nacionales de acción y por diversas normativas, pero “se invisibiliza a la familia”. Tan es así, que, en el caso de los PNAIA (infancia) había la obligación de dar cuenta ante el Congreso de la República acerca de sus avances, de manera anual. Ello no fue contemplado para el caso de los planes por la familia. No hubo control de cumplimiento. Peor aún, cuando la Ley 28542, Ley de Fortalecimiento de la Familia de 2005, fue derogada por el Decreto Legislativo 1408, de 2018 (normas acotadas en el acápite 4.1.1.1.1). A la vez, es del parecer que el Ministerio de la Mujer, prácticamente, se ha reducido a atender el tema de violencia; por tanto, no se justifica que haya todo un ministerio de Estado para ello, sino que bastaría un programa especializado. Hace énfasis, asimismo, en la necesidad de contar con una estructura que permita mirar a la familia desde el ámbito público.

De otro lado, Elizabeth Zea<sup>66</sup> se refiere a su experiencia como asesora en el Congreso de la República y como académica. Al haber participado en el tema de los derechos de la mujer, nota que su desarrollo llevó a desvincular a la familia de la propia mujer como individuo. A partir del año 2000 se promulgaron normas como la Ley 30364 para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (2011), que ahondaban las diferencias entre la mujer y la familia. Lo mismo, en el caso del Plan de Igualdad de Oportunidades y el Plan Nacional de Igualdad de Género. “Se deja de lado el tema de la familia”, dice.

Carol Maraví<sup>67</sup>, en tanto, considera que el fortalecimiento de la familia es bastante amplio y debe ser visto de manera transversal en todas las políticas públicas. Desde la vivienda, transporte (tiempo en el traslado que impide que los padres lo dediquen a sus hijos), sanidad etc. Sostiene:

---

<sup>65</sup> Entrevista realizada a Olga Combe, vía zoom el 21 de enero de 2022.

<sup>66</sup> Entrevista realizada a Elizabeth Zea, vía zoom, el 21 de marzo de 2022.

<sup>67</sup> Entrevista realizada a Carol Maraví, vía zoom, el 27 de enero de 2022.

La sociedad no es un conjunto de individuos, sino un conjunto de familias. La familia es una sociedad doméstica y, en la mayoría de casos, en el país existe la familia extensa. Sin embargo, este fortalecimiento a la familia no ha sido tratado de manera integral.

Continúa afirmando que la familia tiene que ser fortalecida para que cumpla plenamente sus funciones, creando condiciones adecuadas para su desarrollo, desde la salud, seguridad, sistema educativo eficiente, etc.:

El rol de Estado es subsidiario. Parte de ello es ver a qué se destinan y a dónde van los impuestos que todos los ciudadanos pagamos. Justamente, ese rol para atender a todos los rubros, incide en el fortalecimiento familiar y, por tanto, en la protección de la infancia.

Por su parte, Andrés Corrales<sup>68</sup>, quien presidió la comisión que elaboró el PNAF 2004-2011, refiere que, en la época en que trabajó en la PCM, había un ambiente respetuoso y alturado de todos, ante temas de familia. Como ejercicio de ciudadanía, había consenso en el apoyo a la familia y la protección a la infancia. Se sentía el influjo de la CDN, dice. Nadie discutía la importancia de los temas. Según Corrales, el problema es que las políticas necesitaban desarrollo, por parte del Ejecutivo y del Legislativo. “Eso es lo que ha costado más. Por eso, se critica injustamente al AN, cuando él no ha sido el problema. Ha habido una insuficiente capacidad del Poder Ejecutivo y del Congreso para desarrollar las políticas” sobre la familia y la infancia.

Como sostiene Fanny Montellanos<sup>69</sup>, “el fortalecimiento de la familia se ve como un enunciado filosófico. Pero no se concreta”. Esta es una tarea pendiente que debe ser priorizada en las propuestas para la elaboración y efectiva implementación de políticas públicas pertinentes.

---

<sup>68</sup> Entrevista realizada a Andrés Corrales, vía zoom, el 4 de marzo de 2022.

<sup>69</sup> Entrevista realizada a Fanny Montellanos, vía zoom, el 1 de abril de 2022.

El recuento presentado acerca de la participación de los actores políticos como resultado de las entrevistas realizadas, refleja la incierta visión respecto de la familia como fundamento social, desde las propuestas hasta el intento de concreción de las mismas. Ello será materia de análisis, como resultado obtenido.

Pasamos, ahora, a presentar lo encontrado sobre la tercera subcategoría.

#### 4.1.2.1.3 Subcategoría 3: DEMUNA.

La mayoría de entrevistados conoce o ha escuchado hablar acerca de la DEMUNA, como se desprende de la Tabla 14. Sin embargo, aun en el caso de quienes no la conocen a fondo, al conversar sobre ella en las entrevistas de manera profunda, identifican su función respecto de la niñez y la adolescencia, mientras que solo 5 personas sostienen que también intervienen en temas de familia, contribuyendo a su fortalecimiento. Pero indican la necesidad de reforzarlas o, incluso, de reformar su diseño.

Así, Ana María Romero-Lozada, Andrés Corrales y Javier Ruiz Eldredge dejan clara su posición respecto de la necesidad de mejorar la estructura de las DEMUNA para que puedan cumplir con la función que les fue otorgada por el Decreto Legislativo 1297, sobre la protección de los niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, porque, afirman, esta norma fue dada pensando en el fortalecimiento familiar.

En efecto, Corrales narra los avances en la normativa, habiéndose tomado como referencia la legislación de España sobre la infancia. Así, cuando ingresó al MIMDES, encontró que el tema de desprotección familiar no había sido desarrollado. A raíz de ello, se aprobaron unas primeras medidas sobre colocación familiar, a través de una resolución ministerial, a fin de que el Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar (Inabif) implementara los principios contenidos en el CNA, para relacionarlos con la familia. Esto es, la reintegración familiar en lugar del

internamiento de los niños en centros de acogida residencial (lo que antes se conocía como albergues) o su ingreso al programa de adopciones. Luego, a su retorno al ministerio, ya como MIMP, Corrales participó en la elaboración del Decreto Legislativo acotado líneas arriba, recogiendo la experiencia de la tercera reforma legislativa española en cuanto a la niñez (la primera se produjo en 1987 y la segunda en 1996). Pero, afirma que, hasta hoy, en el país prima el acogimiento residencial como medida de protección. Por cuanto el acento del Ministerio de la Mujer está, precisamente, en la mujer y la niñez, descuidando a la familia, a pesar de que es la entidad rectora en este tema. Razón por la cual no se ha aprovechado el servicio público DEMUNA, que debe intervenir ante el riesgo de la desprotección familiar, a fin de evitar la separación del niño de su familia. Existe la DGFC en el MIMP, señala, pero no hay una articulación interna en el ente rector, para lograr un impacto positivo en la familia.

Por su parte, Olga Combe sostiene que la DEMUNA no se da a conocer lo suficiente, debido a lo cual, la mayoría de personas no sabe dónde ubicarla. Mientras que Elizabeth Zea desconfía del servicio, debido a la experiencia obtenida en el acompañamiento de casos de familia en su calidad de abogada, por lo que considera que debe pasar por una reorganización profunda.

De otro lado, Luz Salgado, Lourdes Flores y María Soledad Pérez Tello apelan a la necesidad de otorgar mayor presupuesto y ofrecer una mejor capacitación a quienes prestan el servicio. Flores hace hincapié en el potencial que tiene la DEMUNA, incluso para mejorar el desempeño de los alcaldes, quienes “deben pasar de la exclusividad del cemento (el cemento es necesario, pero no lo es todo) a conocer a las familias de su comunidad, a las necesidades de sus miembros”, etc. Siendo que Ana Reátegui y Fanny Montellanos coinciden en ello y consideran que los fondos destinados a su funcionamiento, deberían adquirir el carácter de intangibles. Mientras que Martha Chávez considera que las DEMUNA han sido desaprovechadas por falta de capacidad y calidad; y Úrsula Letona sostiene que requieren un rediseño a fin de que funcionen con un enfoque de familia.

En el caso de Fabiola Morales y Rafael Rey, ven la posibilidad de que la DEMUNA, como otros espacios públicos, signifique una oportunidad de cumplimiento de las obligaciones del Estado sobre las categorías, pero enfatizan que su calidad dependerá de las personas que sean designadas para ocupar los cargos inherentes al servicio, debiendo evitar su politización o su utilización para difundir ideologías contrarias al fortalecimiento de la familia.

La opinión de Salvador Herencia respecto de la situación de las DEMUNA se basa en el aparente descuido del servicio desde el rector y los gobiernos locales, debido al escaso número de defensorías acreditadas para el adecuado cumplimiento de sus funciones, como se desprende de los datos recogidos en la Figura 7 del presente trabajo. Ello, a su parecer, hace difícil que se muestre como un espacio válido a ser tomado en cuenta para que el Estado cumpla con sus obligaciones en estos temas. Él y su colectivo, como ya ha sido dicho, apuntan a la participación del sector privado en la puesta en marcha de las políticas a favor de la infancia y, por tanto, de la familia. Pero para ello, subraya que debe tenerse una visión estratégica.

Los resultados obtenidos acerca de la primera categoría de la investigación a partir de las entrevistas realizadas, entonces, han sido presentados. Seguidamente, se exponen los datos tomados de las entrevistas en relación a la segunda categoría.

#### 4.1.2.2 Categoría 2: Protección a la infancia

En base a la definición esbozada para efectos de la presente investigación sobre la protección de los derechos de la niñez, incidiendo en su relación con el fortalecimiento de la familia para favorecer el desarrollo humano infantil; se exponen los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas, por cada subcategoría.

##### 4.1.2.2.1 Subcategoría 1: Acciones del Estado

Las principales acciones públicas referidas a la infancia se enmarcan en la implantación de la doctrina de la protección integral proclamada por la CDN. El proceso se plasma en los sucesivos PNAIA (1992 – 1995, 1996 – 2000, 2002 – 2010, y 2012 – 2021), en los CNA (1992 y 2000), así como en las medidas acotadas en el apartado correspondiente a la recolección de datos provenientes de la documentación consultada. En este sentido, a diferencia de la categoría anterior, todos los entrevistados coincidieron en que la protección a la infancia ha tenido muestras de avances, aunque la apreciación de los mismos varía, en razón de su experiencia y especialidad.

Para Andrés Corrales, por ejemplo, se ha avanzado poco a poco en el reconocimiento de los niños como sujeto de derechos, pero se trata de un proceso inacabado. Mientras que Ana Reátegui<sup>70</sup> tiene en mente los pasos dados, recordando su labor en el Ministerio de Justicia en la década de 1990, cuando se encontraba en vigencia el primer CNA que se había promulgado sobre la base de la CDN. Toda la puesta en marcha de lo previsto en el CNA acerca del Estado y la sociedad civil, era de competencia del MINJUS hasta 1996, año en que se creó el Promudeh (previa transferencia de tales funciones al Ente Rector del SNAINA, que se incorporaron al entonces existente Ministerio de la Presidencia).

Como señales de esta progresión, Fanny Montellanos, desde su experiencia, afirma que ha notado grandes pasos adelante en los temas de infancia, mujer y familia, sobre todo, en los últimos 20 o 30 años. De acuerdo a su criterio, lo que ha contribuido a ello es la visión estratégica impulsada desde el contexto global, consistente en la búsqueda de la mejora continua de la acción pública alineada a los estándares programáticos internacionales, con un horizonte más largo, sin volver a cero; como fue en el caso de los Objetivos del Milenio (ODM) y, actualmente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, agenda 2030)<sup>71</sup>. A su parecer, se ha ido mejorando el modelo de intervención en los temas de infancia, mujer y familia. Sin embargo, acepta que los avances en estas tres variables no han sido equitativos. Para la entrevistada,

---

<sup>70</sup> Entrevista realizada a Ana Reátegui, vía zoom, el 28 de enero de 2022.

<sup>71</sup> Sobre los ODS, Andrés Corrales apunta que no contienen ningún objetivo dedicado a la familia.



la creación del Promudeh fue un progreso significativo y lo es hasta ahora, como referente internacional, particularmente en el tema de género. Tan es así, comenta, que, a inicios del año 2000, los especialistas en los derechos de la niñez decían “cómo quisiéramos que el tema de infancia fuese tan fuerte como el de la mujer”.

La entrevistada anota que el tema de infancia despegó en los años 2007 y 2008, sobre todo, con el Programa Articulado Nutricional (PAN) para reducir la desnutrición crónica infantil (DCI). Lo que permitió trabajar el Programa Presupuestal orientado a Resultados para el Desarrollo Infantil Temprano (DIT) con varios sectores, a través de la Estrategia Nacional CRECER<sup>72</sup>. Ello implicó la articulación horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno) para luchar contra la DCI, bajo la dirección de la PCM a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). Una vez culminada esa etapa, en el año 2013 se aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social INCLUIR PARA CRECER, con una mirada de intervención por ciclo de vida, desde los 0 hasta los 65 años de edad o más, que comprendía un eje productivo además del asistencial.

Por otro lado, María del Carmen Santiago, quien encabezó la DGNNa desde 2012 y coordinó la elaboración del PNAIA de ese año, señala que, desde aquella época, hubo proyectos de modificación del CNA para proteger mejor a la infancia, pero el Congreso no aprobó tales iniciativas. “No se pudo trabajar el último peldaño de la situación irregular”<sup>73</sup>, sostiene, refiriéndose a que debía superarse totalmente tal visión para dar paso, de manera plena, al reconocimiento del niño como sujeto de derechos. Por lo que se elaboró administrativamente un nuevo modelo de protección, que, posteriormente, en el marco de un programa presupuestal, logró que se vayan sumando servicios a favor de la niñez en riesgo. En el proceso, que contó con la

---

<sup>72</sup> La Estrategia CRECER fue aprobada mediante Decreto Supremo 055-2007-PCM, cuyo primer artículo dice: “Apruébese la Estrategia Nacional denominada “CRECER”, que establece la intervención articulada de las entidades que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local que se encuentren directa o indirectamente vinculados con la lucha contra la desnutrición crónica infantil, especialmente en los niños menores de cinco años, bajo la dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS”.

<sup>73</sup> Como se ha señalado en el marco histórico de la presente investigación, la doctrina de la situación irregular de los menores para justificar la intervención del Estado en su favor, fue desplazada por la doctrina de la protección integral de la CDN, la cual conlleva el reconocimiento de los niños y adolescentes como sujetos de derechos y no como “objeto de protección” solamente ante circunstancias especialmente difíciles.

participación de todas las instancias de la administración pública y de la sociedad civil, se entendió que no se podía hablar solo de sanción por abandono de los niños por parte de sus padres, por circunstancias en que estos pudieran no estar en condiciones de desempeñar su rol adecuadamente; sino que lo que debía prevenirse era el riesgo y la desprotección, en un “contexto familiar que puede fallar” en el cumplimiento de sus funciones. Por ello, explica, se produjo la aprobación del Decreto Legislativo 1297, ya mencionado en los resultados de la primera categoría del presente trabajo, cuyo objeto es “brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos a fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; priorizando su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia”. Antes, dice Santiago, no se distinguía entre las situaciones leves y graves de la vulneración de derechos de los niños, con lo cual, en todos los casos, se disponían las mismas medidas de protección, es decir, el ingreso de los menores de edad a los Centros de Acogida Residencial. Por eso, se diferenció entre riesgo (para evitar la separación entre los niños y su familia) y desprotección (cuando los niños son separados de su familia). Por ello, Santiago enfatiza que esta medida marcó un hito entre las medidas del Estado a favor de la infancia<sup>74</sup>.

Javier Ruiz Eldredge, igualmente, se refiere a las principales medidas adoptadas en pro de la niñez. Pero afirma, al igual que los demás entrevistados, que no se ha culminado el proceso, porque persisten las brechas sociales y económicas en el país que afectan especialmente a los menores de edad, y porque, desde su punto de vista, el ente rector del SNAINA, el MIMP, “es un cajón de sastre” que origina una competencia mal entendida entre los sectores mujer y poblaciones vulnerables, con sus respectivos viceministerios; siendo el segundo el que tiene como una sus funciones, la protección a la infancia, sin contar con el nivel jerárquico adecuado dentro del organigrama ministerial para cumplir con tal responsabilidad de una manera más efectiva. Con lo cual, Ruiz Eldredge sostiene que no se aprecia una

---

<sup>74</sup> Con el fin de contrastar tal apreciación, recordemos lo sostenido por Corrales, quien considera que en el país sigue primando la institucionalización de los niños. Es decir, su ingreso a los centros de acogida residencial en lugar de su reinserción familiar. Como parte del problema, identifica la falta de prioridad para que se produzca este cambio por parte del MIMP y la insuficiente capacidad de la DEMUNA para intervenir ante el riesgo de desprotección familiar de los niños.

priorización definida en el tema de la niñez por parte del rector en la materia, debido a que este tiende a focalizarse en los derechos de la mujer y, en particular, en la violencia que se ejerce contra ella<sup>75</sup>.

Identificadas las principales acciones del Estado en cuanto a la protección a la infancia desde las entrevistas efectuadas, pasamos, ahora, a presentar los resultados concernientes a la segunda subcategoría.

#### 4.1.2.2.2 Subcategoría 2: Propuestas de actores políticos

Sobre las propuestas de gobierno y de actuación legislativa acerca de la infancia, Lourdes Flores y María Soledad Pérez Tello se refieren a la protección de los niños en riesgo y al trabajo con adolescentes y jóvenes; en particular, con quienes infringen la ley penal. Enfatizan la necesidad de promover a este grupo poblacional, a través del fomento de una cultura de valores. Mencionan con interés las funciones de los gobiernos locales sobre el particular, subrayando el rol de la educación en la promoción y protección de los derechos de la población menor de edad; lo cual no se ha implementado de manera clara.

Martha Chávez, Luz Salgado y Úrsula Letona hablan acerca de la necesidad de contar con espacios de protección infantil a través de servicios públicos dirigidos a la familia, tanto para su cuidado integral como para acompañar a los padres en su desempeño parental, tema en el que coincide Javier Ruiz Eldredge. Igualmente, se refieren a la educación como factor de especial importancia para el desarrollo de la persona, desde la primera infancia. Puntos en los que encuentran serias carencias. Letona recuerda que la inversión en este grupo etario de 0 a 5 años, es fundamental. Asunto que promovió, junto a otros parlamentarios, durante su periodo congresal, debido a la convocatoria y apoyo del Grupo Impulsor de Inversión en la Infancia, cuyo secretario ejecutivo, como hemos referido, es Salvador Herencia.

---

<sup>75</sup> Nótese que este dicho contrasta con los datos consignados en la Tabla 13, en la que aparece como respuesta general de los entrevistados que se ha priorizado a la infancia en las políticas públicas. Lo que será punto de reflexión en el análisis de los resultados obtenidos.

Precisamente, Herencia afirma en la entrevista realizada, que, en el tema de infancia, se ha avanzado a nivel normativo, de procedimientos y de planes de acción. Pero falta implementar esos avances, de manera efectiva. Es decir, ha habido una priorización formal, pero no real, en la categoría<sup>76</sup>. Comenta que se ha observado una “tecnocratización” en el tema (“la aparición de niñosólogos”) pero no se ha socializado lo suficiente para que la ciudadanía conozca y proteja sus derechos. Por ello, sostiene que deben fortalecerse las alianzas entre lo público y lo privado, con acciones concretas, para conseguir contar con un gobierno real por la infancia que parta desde lo local. Pone como ejemplo a Cuba, con la Secretaría Técnica de la Infancia, en gobiernos regionales. Igualmente, se refiere a su experiencia de acompañamiento en la implementación de la CDN en Brasil, donde se tomó el concepto de inversión en la infancia como factor de erradicación de la pobreza. “Aquí, trabajamos más política que estratégicamente”, finaliza.

Rafael Rey, por su lado, llama la atención sobre la necesidad de formar nuevas generaciones con ética cristiana para que, fortaleciendo a la familia, pueda protegerse adecuadamente a la infancia. Afirma que no cree en los planes de acción porque nunca resultan. Y si han existido, es porque personas interesadas han buscado su elaboración para infiltrar sus ideas. Tampoco cree en el AN. Ni en las comisiones o junta de notables. Hace alusión a un dicho popular, “un camello es un caballo diseñado por una comisión”. Para, luego, añadir: “creo en la rectitud de la persona”. Por eso, subraya la necesidad de formar generaciones nuevas desde la doctrina, pues las actuales han crecido sin ella.

Andrés Corrales, en cambio, sostiene que el mejor plan de gobierno sería el que estuviese conformado por las políticas del AN. Al decirlo, resalta la Política 16, la cual fue objeto de desarrollo dentro del mismo foro del AN, a través de matrices con políticas e indicadores seleccionados para trazar las metas esperadas, en cuya elaboración participó. En efecto, al año 2004, el AN seleccionó, entre otras, la política

---

<sup>76</sup> Léase la nota anterior.

destinada a fortalecer el ente rector del SNAINA (es decir, el Ministerio de la Mujer) y las redes de DNA en municipalidades y escuelas, así como los servicios integrados para la denuncia, atención y sanción en casos de violencia y explotación infantil<sup>77</sup>. De ahí que, como se señaló en el apartado sobre la primera categoría de investigación, Corrales opine que la falla en el cumplimiento de estos compromisos se encuentre en los tres niveles de gobierno y en el Parlamento y no en el AN, el cual debe ser reforzado.

Fabiola Morales, por su parte, reclama el conocimiento y la comprensión de lo que es la persona humana, en tanto ser creado y relacional, para el diseño y concreción de propuestas específicas para su desarrollo. Ello, dice, no se ha visto reflejado en las políticas acerca de la infancia. “El trabajo por los derechos de los niños se ha separado de la familia, cuando su primer derecho es nacer y, luego, vivir en su familia. Tener una familia que los proteja”. Mientras esto no se dé, el trabajo es incompleto, asegura.

En esto coincide Elsi Zegarra, quien observa que, tanto a nivel de las acciones del Estado como de las propuestas políticas, se ha enfatizado ciertos aspectos relacionados a la infancia, pero se ha desarticulado el ámbito familiar. Ello, al identificar con facilidad medidas sobre la población menor de edad a partir del principio del interés superior del niño, pero notando que, al tomarlas, se aísla a los individuos y se les aparta de la familia, desconociendo su derecho a vivir y desarrollarse en ella. Esto, dice, es lo que hace falta tener en claro para revisar las propuestas de trabajo de los diferentes actores políticos, incluyendo al sector privado.

En similar orden de ideas, Olga Combe subraya que la infancia debe ser vista desde la familia. Y solo en caso de desprotección, corresponde disponer la intervención del Estado para brindarle cuidado integral y posibilitar su reinserción familiar. Aduce que los datos de los PNAIA no son reales, dado que se basan en muestras pequeñas, por lo que no reflejan la realidad nacional. Por este motivo, Combe no elaboraría ningún otro plan de acción, sino que instaría a los responsables políticos a elaborar una

---

<sup>77</sup> Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2004/01/16-Inf-Matriz-2004-plus.pdf>

estrategia de articulación entre los distintos servicios públicos para lograr un impacto positivo y efectivo en la población menor de edad, tomando como ejes de intervención el desarrollo afectivo emocional, la nutrición, la salud, la escolaridad, entre otros. Ello, recuperando programas públicos exitosos que fueron eliminados a partir del año 2011, como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), Wawa Wasi etc.; para proteger integralmente a la infancia.

Víctor Vargas coincide con Combe en la problemática de los planes de acción, refiriéndose especialmente, a los concernientes a la infancia. Opina que terminan siendo una lista de indicadores, pero no se tiene claro cómo cumplirlos, lo cual provoca una debilidad en la gestión por la desarticulación entre lo planificado y la acción. Considera que los gobiernos deben contar con políticas sectoriales y, dentro de ellas, identificar sus prioridades estratégicas. “Los planes existentes responden a actores internos que quieren vender su agenda”, expresa, de manera similar a lo afirmado por Rafael Rey. En cambio, las políticas sectoriales definen prioridades. En adición, señala que falta comprensión respecto de lo que significa ser rector de los temas. Por ello, debe pensarse en incentivos para lograr los objetivos. Lo que debe cambiar son los indicadores, no los objetivos, dice, “pero ocurre al revés”.

Vemos, entonces, distintos tipos de propuestas que ofrecen los actores entrevistados acerca de la niñez, desde su experiencia.

Continuando con la presentación de los datos obtenidos de las entrevistas, ingresamos a la tercera subcategoría respecto de la protección a la infancia.

#### 4.1.2.2.3 Subcategoría 3: DEMUNA

A propósito de este servicio, María del Carmen Santiago, que desempeña funciones en el Ministerio de la Mujer desde hace 22 años, ha seguido los pasos dados en cuanto a la protección a la infancia, primero, desde el equipo de la Oficina de Defensorías de la entonces Gerencia de Promoción de la Niñez y la Adolescencia (hoy DGNNNA), con un proyecto de conciliación financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado en el año 1998, destinado a que las actas de conciliación extrajudicial que las DEMUNA extienden, tuvieran título de

ejecución. En ese año, se hizo un estudio comparativo del nivel de cumplimiento de las actas de las DNA (más del 80%) versus las sentencias judiciales (20%, aproximadamente). La propuesta viabilizó la promulgación de la Ley 27007 (hoy derogada), reconociendo este título a las actas conciliatorias de las DEMUNA, lo cual es descrito por Santiago como “el primer paso de su fortalecimiento”, considerando su presencia a nivel nacional. Posteriormente, basándose en la Ley 29332 de 2009 que aprobó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal – PI, en el año 2013 se incluyó la meta 44 denominada "Registro y Funcionamiento de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente - DEMUNA" destinada a crear el servicio en las municipalidades de ciudades no principales con 500 o más viviendas urbanas, lo cual significó su incremento numérico. Luego, en 2017, la meta fue planteada como “Prevención de la desprotección familiar desde la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente – DEMUNA” a propósito de la vigencia del ya acotado Decreto Legislativo 1297, dirigiéndose a las municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas<sup>78</sup>.

Lourdes Flores, a su vez, se refiere a las DEMUNA como importantísimas. “Entusiasmaba, en su momento, ver cómo se replicaban”, exclama. Ana Reátegui, igualmente, describe el contexto del primer quinquenio de la década de 1990, en el que se suscribieron diversos convenios entre el Ministerio de Justicia y entidades de la cooperación internacional para apoyar a las municipalidades en la implementación de las DEMUNA, asignándoles, inclusive, estudiantes de los últimos ciclos de la Carrera de Derecho, a través del Programa de Servicio Civil de Graduandos (SECIGRA) para cumplir esa tarea. En base a esa experiencia, considera que las DEMUNA pueden ser espacios de concertación local para la adecuada protección a la infancia, porque para eso fueron creadas.

---

<sup>78</sup> Información disponible en:

[https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/congreso/expo\\_Gisella\\_Villafana.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/congreso/expo_Gisella_Villafana.pdf)

<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/Guia-cumplimiento-de-la-meta-44.pdf>

Cabe anotar que, a pesar de estas y otras medidas adoptadas de índole similar, la situación de las DEMUNA no es la esperada, como se refleja en la Figura 7 del presente trabajo, por cuanto no se han visibilizado como un factor estratégico principal para la acción pública destinada a la protección a la infancia; como mostraremos en el análisis de los resultados obtenidos.

Sin embargo, como hemos señalado en el apartado correspondiente a la primera categoría, la visión acerca de la DEMUNA difiere entre los entrevistados. Algunos de ellos consideran que “las DEMUNA son el camino”, como expresa María Soledad Pérez Tello, o que, en efecto, “es el servicio más cercano a la población”, a decir de Úrsula Letona. Pero otros entrevistados señalan su insuficiente capacidad, así como la falta de conocimiento y confianza de la población hacia el servicio. Ello se debe, sostienen, al poco apoyo con el que cuentan, tanto por parte del ente rector en la materia, como de los propios gobiernos locales a los que pertenecen orgánicamente. En ese sentido, Salvador Herencia reclama un mejor trabajo con las DEMUNA que, en su gran mayoría, no tienen la acreditación necesaria por parte del rector para cumplir sus funciones, a pesar de que forman parte de la estructura orgánica de las municipalidades.

Andrés Corrales indica que las DEMUNA tienen diversas funciones y responsabilidades, pero, en algunos casos, no cuentan con competencias reales porque no tienen los recursos necesarios para cumplirlas. Es lo que ocurre en las situaciones de riesgo de desprotección, ante las que deben intervenir para evitar la separación del niño del seno familiar, pero no logran hacerlo suficientemente. Por ello, a su parecer, debe trabajarse en la generación de capacidades del defensor, cuidando su perfil y su tipología, velando porque cuenten con competencias, habilidades, aptitudes y liderazgo y, eventualmente, debe pensarse en la rotación entre defensores con distintos conocimientos. Para esto, se necesita una legislación específica y el acompañamiento de la ciudadanía, además de dotar a las DEMUNA de recursos a través de incentivos municipales y establecer fondos intangibles para ellas, como lo anotaban Ana Reátegui y Fanny Montellanos, al referirse a las funciones del servicio con respecto a la familia.

El rector, dice Corrales, debe empoderar al defensor para que pueda convocar y liderar estos asuntos en su territorio, visión que comparte Montellanos desde el enfoque territorial que preconiza. Así, Corrales considera que la DEMUNA podría lograr esta



articulación de esfuerzos, pero los alcaldes tienen que estar convencidos de la bondad de tal estrategia. Cosa que, todavía, no ha sido priorizada, de acuerdo a lo que sostiene.

Para Rafael Rey, este tipo de servicios dedicados a la infancia y a la familia descansa, sobre todo, en las personas. Al respecto, sostiene lo siguiente:

Se necesitan personas idóneas para ejercer tal responsabilidad. Es decir, que tengan capacidades. No, necesariamente, experiencia. Pero sí honestidad y capacidad intelectual, de entendimiento. La honestidad no solo se refiere a no robar, sino que, también, es intelectual. Se necesitan personas con rectitud.

Como puede apreciarse, los datos obtenidos respecto de las categorías consideradas en la presente investigación, encuentran puntos en común pero también, divergencias en cuanto a su definición, alcance y efectos. Con ello, procedemos a analizarlos, para arribar a las conclusiones y recomendaciones respectivas.

## 4.2 Análisis de resultados

Los datos obtenidos en el desarrollo de la presente investigación permiten realizar concordancias entre los documentos consultados y las entrevistas sostenidas, con el fin de analizarlos. Para ello, nos abocamos en primer lugar a los resultados correspondientes a cada categoría para, luego, determinar la relación existente entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, así como la correspondiente entre ellas y el DHI.

### 4.2.1 Análisis de los resultados sobre el fortalecimiento de la familia

Los documentos consultados muestran la existencia de medidas adoptadas por el Estado acerca de la familia, que se han contradicho en el tiempo. Si bien tenemos un marco constitucional que se refiere a la protección de la familia como responsabilidad del Estado y la comunidad, reconociéndola como institución natural y fundamental de la sociedad; contamos, también, con una política del AN que habla sobre su

fortalecimiento, la cual no ha sido abordada con claridad y suficiencia ni en los planes de gobierno contrastados con dicha política, ni en las propuestas de los actores que han aspirado a ocupar cargos de poder o que han influido en la toma de decisiones en el ámbito público.

Así, en cuanto a los planes de acción, el PNAF 2004 – 2011 dispuso que se introduzca de manera transversal el enfoque de familia en todas las políticas, programas y acciones del Estado y la sociedad (tercer principio rector del Plan). Sin embargo, el PLANFAM 2016 – 2021, no incluyó el enfoque de familia en su perspectiva de trabajo; aun cuando, de la evaluación realizada a los resultados del primero, sostuvo que hubo algunos avances en la *transversalización* de dicha perspectiva. Pero lo que sí incluyó, en cambio, fueron otros enfoques de trabajo, como el de género.

A este respecto, si revisamos el dicho de algunos entrevistados, como Fabiola Morales, Ana María Romero-Lozada, Úrsula Letona y otros, la discusión del género como enfoque prevaleciente para las políticas públicas, entrampó el avance del trabajo con la familia. Más aun, la definición de familia se puso en tela de juicio, al tratar de abandonar la visión llamada tradicional para pasar a una mirada abierta en su composición. De ahí que Lourdes Flores (aun cuando se confiesa conservadora en este tema), María Soledad Pérez Tello y Olga Combe<sup>79</sup>, consideren que se requiere dejar de lado esta confrontación para identificar, tal como estén, a las familias que necesitan ser protegidas y fortalecidas, más allá de quiénes sean sus miembros. Mientras que Fabiola Morales y Carol Maraví, al igual que Rafael Rey, subrayan que es imprescindible definir previamente a la familia, desde su conformación natural, aceptando la ampliación de sus integrantes con la presencia de abuelos u otros parientes. Así, resaltan la necesidad de aproximarse al tema desde una perspectiva antropológica, de desarrollo humano, poniendo al centro a la persona en su desenvolvimiento relacional. Por eso, es que resulta ineludible partir de esta mirada para entender a la familia como una institución natural, anterior al Estado<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Cabe señalar que Combe hace alusión, específicamente, a la familia extendida, con presencia de otras personas vinculadas por razones de parentesco.

<sup>80</sup> Sobre la comprensión de lo que es la familia, recordamos a FLAQUER, L. (2000, pp. 29-30), cuando dice:

En este orden de ideas, si volvemos al PNAF para revisar su quinto principio rector, encontramos el siguiente texto basado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de acuerdo a las notas a pie de página que contiene el propio documento:

En la familia, varón y mujer que la fundan, gozan de los mismos derechos y asumen la misma responsabilidad en su conducción. La responsabilidad compartida de los padres, es vital para el desarrollo y bienestar de la niñez y la familia.

A propósito de ello, cuando Romero-Lozada hacía mención de la dificultad que acarrea la implementación de los planes nacionales y, en particular, del PNAF; aludía a la multiplicidad de estos instrumentos y a la sobrecarga de funcionarios que eran responsables de su ejecución, siendo, en muchos casos, las mismas personas quienes debían ocuparse de distintos temas que podían resultar repetitivos o contradictorios. Pero se refirió, también, a la preeminencia de la familia nuclear compuesta por padre, madre e hijos, como una figura religiosa arraigada en el país. Ello, sostuvo, incrementó la dificultad de tratar el tema con quienes propugnaban el enfoque de género, aunque, de acuerdo a su parecer, el género no constituye una ideología. Ahora bien, si analizamos el texto citado correspondiente al quinto principio rector del PNAF, podemos notar tanto una perspectiva de familia como una incorporación de la igualdad y responsabilidad compartida entre la mujer y el hombre, para el cumplimiento de sus fines. Indicios de una posible confluencia entre el sexo de quienes originan la familia y sus roles, sin otorgar un peso mayor a ninguno de los dos en esta tarea. Con lo cual, no se encuentra un motivo concreto y justificado que haya provocado la exclusión del enfoque de familia en el diseño de políticas

---

“A través de las decisiones concretas que toman los diferentes gobiernos en relación con las políticas dirigidas a las familias, a la infancia o a las personas dependientes se ponen de manifiesto diversas posiciones con respecto al principio de no intervención en la vida privada, las formas de vida familiar y el lugar reservado a las mujeres en la esfera doméstica y profesional. En este sentido, las políticas familiares pueden ser analizadas como un campo de controversia ideológica en el cual los distintos agentes sociales y políticos confrontan diversos modelos de sociedad y diferentes concepciones de lo que para ellos es la familia”.

posteriores. Más allá, probablemente, de la terminología utilizada que especifica la correspondencia complementaria de los sexos<sup>81</sup>.

Algo similar a lo ocurrido con los planes de acción acotados al abandonar la perspectiva de familia, sucedió a nivel normativo con la derogación de la Ley 28542, Ley de fortalecimiento de la familia, publicada el año 2005, cuando el AN ya se encontraba en funcionamiento. En efecto, esta norma disponía el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de familia; entre ellas, la promoción de responsabilidades compartidas entre el padre y la madre, así como la promoción de escuelas de padres en instituciones públicas y privadas. Pero en el año 2018, mediante el Decreto Legislativo 1408, modificado por Decreto Legislativo 1443, denominado “Decreto Legislativo de fortalecimiento de las familias y prevención de la violencia”, se dejó sin efecto tal ley y se incluyeron, como enfoques transversales para las acciones del Estado, los referidos a los derechos humanos, igualdad de género, intergeneracional e interculturalidad (artículo 3.1). No se consideró el enfoque de familia. Lo cual aparece como una paradoja.

Para Luz Salgado, la discusión sobre el concepto de familia puede haber sido uno de los determinantes del estancamiento del trabajo a su favor, pero no el único. Reconoce

---

<sup>81</sup> El MIMP define el enfoque de género como:

“...una forma de mirar la realidad identificando los roles y las tareas que realizan las mujeres y los hombres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellas y ellos. Permite conocer y explicar las causas que las producen y con ello, formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar las brechas sociales producidas por la desigualdad de género (...)

es una herramienta analítica y metodológica que posee una dimensión política, en tanto busca la construcción de relaciones de género equitativas y justas y reconoce la existencia de otras discriminaciones y desigualdades derivadas del origen étnico, social, orientación sexual, identidad de género, edad, entre otros. Desde una perspectiva de cambio, el enfoque de género incide en la formulación de políticas públicas y en la gestión de las mismas, ya que incorpora las necesidades específicas de mujeres y hombres en todo el ciclo de las políticas, favoreciendo una gestión pública eficiente y eficaz orientada a la igualdad social y de género”.

Disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/Folleto-Conceptos-Fundamentales.pdf>

Sin embargo, debe tenerse presente la mirada crítica existente respecto de lo que sería una distorsión de enfoque, minimizando la biología para dar solidez a las ideas o percepciones que se tengan sobre uno mismo, más allá del sexo natural, privilegiando la identidad sexual. Ello, aludiendo al ámbito cultural o emocional, que debería primar de acuerdo a esta visión. Véase: SANTA MARÍA, R. (2013).

El tema podría llevar a un estudio sociológico general, a nivel nacional, para analizar la concepción de este debate en la población. Lo cual puede ser materia de una investigación posterior.

que ha habido una falta de visión estratégica acerca de la familia para cumplir con las responsabilidades del Estado en pro de la población en general. En cambio, Fabiola Morales señala que el debate señalado sí es el factor principal que explica la postergación de la acción a favor de la familia, porque no se entiende qué es la institución familiar si no se parte de su óptica natural. Al negarse o pretender desconocer su origen biológico, imponiendo el enfoque de género por encima de la perspectiva de familia, se trunca la posibilidad de tener un impacto positivo para todos sus miembros.

Nótese que la tendencia es contraponer ambos enfoques, invocándolos de manera excluyente. Pero, como hemos observado del principio rector citado del PNAF, ambos pueden confluír en determinados puntos. SANTA MARÍA, R. (2013, p.292, 299) no niega esta posibilidad, cuando afirma:

...es posible lograr una interacción entre sexo y género sin caer en el determinismo biológico (...), y en el constructivismo social (...) Entre *ser* y *devenir* hay y debe haber un intercambio constante y continuo: una interdependencia y corresponsabilidad, propia de la relación complementaria entre varón y mujer.

(...)

Se destaca una perspectiva de familia capaz de integrar aspectos antropológicos que identifiquen a la persona desde su ser relacional, desde su intersubjetividad exclusiva de su ser familiar, este reconocimiento brinda una mayor comprensión de la juridicidad, que por su propia estructura supone el aprendizaje de la correlación entre derechos y deberes, y al mismo tiempo muestra una inherente valoración de la subjetividad social de la familia.

Téngase en cuenta que, tanto la documentación consultada como las personas entrevistadas, coinciden en la trascendencia de la familia, por las funciones que cumple, como base de la sociedad. A partir de ello, casi todos aceptan que es sujeto de derechos, aun cuando hayan sido invitados a la reflexión sobre el particular a través de preguntas a profundidad y no haya sido manifestado de manera espontánea. Ello, debido al razonamiento por el cual se advierte que, si se reconocen las funciones y

finés de la familia, los cuales pueden ser considerados como deberes, también debe reconocérsele derechos, como el proclamado en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que hemos evocado en el marco histórico de la presente investigación; consistente en su protección y fortalecimiento como primera comunidad o sociedad intermedia<sup>82</sup>.

Es por ello que resulta contradictorio hablar de la necesidad de fortalecer a la familia (o familias, según la norma en vigencia) dejando de lado, justamente, el enfoque de familia como herramienta para su fortalecimiento. Ello corrobora lo sostenido por entrevistados como María Soledad Pérez Tello, quien, como se ha dicho, reconoció de manera transparente que el tema de la responsabilidad de la familia “no se tenía mapeado”, ni aun en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos; y muestra, además, la dispersión de las medidas adoptadas por el Estado, reflejando la insuficiente profundización en los alcances de sus obligaciones y, por tanto, de la necesidad de diseñar estrategias coherentes para su cumplimiento.

#### 4.2.2 Análisis de los resultados sobre la protección a la infancia

Tal como puede observarse, los documentos consultados tienen un mayor contenido en el tema de infancia, desde la ratificación de la CDN en 1990. Asimismo, esta categoría es identificada con mayor facilidad por los entrevistados, con diferencias de apreciación debido, principalmente, a los planos de desenvolvimiento de sus especialidades.

En casi todos los planes de gobierno revisados por el AN para encontrar coincidencias con la Política 16, hay menciones concretas sobre la niñez, la adolescencia y la juventud<sup>83</sup>. En algunos casos, se enumeran propuestas específicas de acción y en

---

<sup>82</sup> Tal razonamiento nos lleva al ámbito relacional que la familia ofrece al individuo para su desarrollo humano integral, lo cual será abordado en el acápite 4.2.4.

<sup>83</sup> Como ya ha sido indicado, en nuestro país se considera adolescente a toda persona comprendida entre los 12 y 18 años de edad, de conformidad con lo señalado por el artículo I del Título Preliminar del CNA. Pero, en la práctica, suele incluirse en el grupo juvenil. Así, el 23 de setiembre de 2019, se publicó el Decreto Supremo 013-2019-MINEDU que aprueba la Política Nacional de Juventud, que define como joven “a la etapa del ser humano, comprendida entre los 15 y 29 años de edad”.

Dígase, a propósito, que en el caso de esta política nacional tampoco se considera el enfoque de familia.

otros, se establecen pautas generales por desplegar. Los entrevistados, por su parte, reconocen a la persona menor de edad como sujeto de derechos y coinciden en la necesidad de su protección integral.

Si volvemos a las cifras mostradas en el planteamiento el problema, se notan mejoras en la situación de la niñez durante entre 1990 y 2020. Así, se ha reducido la anemia (aunque se advierte una suerte de estancamiento entre los años 2011 y 2020, como se ve en la Figura 2), la DCI (Figura 3) y la mortalidad infantil y temprana (Figura 4). Pero la vulnerabilidad, más allá de la que es inherente a la minoridad, continúa. En efecto, estos problemas no han sido erradicados, como tampoco lo ha sido la pobreza ni el desencuentro entre sectores y niveles de gobierno para la ejecución de las políticas establecidas. La coyuntura vivida por la pandemia del coronavirus, que surgió en el primer trimestre del año 2020, ha demostrado la fragilidad de la realidad nacional, afectando a toda la población, aumentando la orfandad y produciendo incertidumbre en millones de peruanos. Lo cual impacta en los más pequeños, de una manera imborrable<sup>84</sup>.

Notemos que el primer Plan sobre infancia fue aprobado en 1992, antes de la entrada en vigencia de la actual Constitución y del CNA, centrándose en la lógica de alivio a la pobreza, por la coyuntura que se atravesaba. Posteriormente, el PNAIA 2002 – 2010 incluyó, como segundo principio rector, la inversión prioritaria en la niñez, reconociéndola como sujeto de derechos y como sustento del desarrollo, a fin de

---

<sup>84</sup> Según cifras del INEI, en el año 2020 la pobreza extrema alcanzó al 5.1% de la población. Para el año 2021, se informa que:

“El segmento poblacional más afectado por la pobreza son los niños y adolescentes (de 0 a 17 años) donde la incidencia de pobreza es 35,4%, seguida de la población de 18 a 59 años de edad (22,6%), y de la población de 60 y más años de edad (18,1%)”.

Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-afecto-al-259-de-la-poblacion-del-pais-en-el-ano-2021-13572/>

Respecto de la orfandad, en julio de 2021 la revista The Lancet publicó un artículo en el cual presentó las cifras de los niños y adolescentes que perdieron a uno o ambos padres como consecuencia de la pandemia del coronavirus, entre marzo del año 2020 y abril de 2021. En el caso del Perú, aparece la cifra de 92 702 menores de edad en esta situación. Si se suma a ese número quienes perdieron a sus cuidadores primarios (abuelos u otros), la cifra aumenta a 98 975.

Disponible en: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2901253-8>

Estas cifras pueden ser concordadas con las que aparecen en la Figura 1, respecto del porcentaje de menores de 15 años de edad en orfandad o que no viven con sus padres, de acuerdo a la ENDES 2020.

contribuir, en una sola generación, en la prevención y ruptura del ciclo de reproducción de la pobreza. Palabras similares a las que se insertaron en la PNAIA 2012 – 2021, en cuya introducción se lee:

Durante todo el documento queda manifiesta la importancia de invertir con prioridad en la niñez y adolescencia, por tratarse de la mejor manera de romper la regeneración de la pobreza y la exclusión, en una sola generación. Subyace la convicción de que nuestra solidaridad redundará a favor de toda la población peruana, haciendo sostenible su desarrollo humano, es decir, un desarrollo donde inclusión social y crecimiento económico sean una misma palabra.

Téngase presente, además, el Plan Bicentenario elaborado en el año 2011 por el CEPLAN, cuya primera meta fue lograr (p.25) “Una población de 33 millones de peruanos sin pobreza extrema, desempleo, desnutrición, analfabetismo ni mortalidad infantil” para el año 2021. Su objetivo nacional inicial fue (pp.46-50) “la plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”, planteando, dentro de sus lineamientos de política en cuanto a los derechos humanos:

1. Garantizar el respeto irrestricto y la vigencia de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y los reconocidos en los diversos tratados internacionales suscritos por el Perú.
2. Impulsar el desarrollo de la legislación secundaria que haga operativos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales.
3. Erradicar todas las formas de trabajo infantil y adolescente que ponen en riesgo la integridad y el pleno desarrollo de los niños y adolescentes.
4. Promover el cambio de actitudes en la sociedad, eliminando paulatinamente la violencia familiar y consolidando el núcleo básico familiar, fortaleciendo la cohesión social, la cultura de paz, la solidaridad y la vigencia de los valores éticos y morales.



Sin embargo, como se ha mostrado, tales lineamientos no han sido coherentemente seguidos. No se ha logrado la plena vigencia de los derechos de los niños ni se ha consolidado el núcleo familiar, como se proclamó en su texto. Por cuanto, como se ha evidenciado, no ha habido un enfoque de familia para dar sustento a la mejor protección a la infancia, con miras a promover el desarrollo humano integral.

Sobre la promoción de la equidad, el Plan Bicentenario contempló, entre otros lineamientos, “establecer redes de protección a niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y demás población vulnerable”. Y dentro de los objetivos específicos en este punto, se incluye la “vigencia plena y ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales”, considerando como parte de sus acciones estratégicas, “generalizar redes de defensorías del niño y del adolescente en las municipalidades y las escuelas”. Aparece, entonces, la DEMUNA como una acción estratégica para el alcance del objetivo planteado que, a la vez, constituye una obligación estatal y social. Ante ello, resulta pertinente evocar el segundo problema específico del presente trabajo sobre la existencia o no de una visión estratégica del Estado y los actores políticos respecto de las DEMUNA como vía de ejecución de las obligaciones de fortalecer a la familia y proteger a la infancia. Formalmente, es enunciada como una acción estratégica, pero, de los datos obtenidos sobre el número de DEMUNAS en funcionamiento y/o acreditadas, así como de los datos acerca de la situación de la niñez en el país, no se refleja que haya existido una real aproximación al servicio como un medio eficaz para el cumplimiento de los objetivos trazados.

Más aun, si confrontamos los compromisos asumidos en los diferentes planes respecto de la infancia con los resultados en cuanto a ejecución de gasto por parte del Estado, de acuerdo al informe del MEF, MIMP, MIDIS, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Unicef (2014, p.46), en el año 2013 el 20% de los recursos públicos fue destinado a la atención de la infancia y la adolescencia, lo cual representa el 4% del producto bruto interno del país. Esta cifra, se afirma en el informe, es una de las más bajas de América Latina y El Caribe. Se apunta, además,

que el 66% del gasto público referido corresponde a la producción de bienes y a la prestación de servicios y no a la inversión en capital o infraestructura.

Seis años después, tales entidades, a las que se sumaron los Ministerio de Educación y de Salud (2020, p.43) dieron cuenta del incremento del presupuesto público dirigido a la niñez, habiendo crecido, desde el año 2014 hasta el año 2018, en 24%. Pero señalaron que, a pesar de ello, la participación del gasto previsto para la infancia en el gasto público total sufrió una reducción, pasando del 26% al 25.3% entre 2017 y 2018; y en cuanto al PBI, disminuyendo del 4.8% al 4.5% en esos mismos años.

En adición, la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes a 2030<sup>85</sup>, ya acotada en la presentación de los resultados de la presente investigación, y que fuera aprobada en 2021; señala que el problema público a atender, es el limitado ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes, con la siguiente información:

...la situación en Perú para las NNA constituye aún una agenda pendiente. En efecto, las NNA se enfrentan diariamente a una alta vulneración de sus derechos y a condiciones que restringen el crecimiento y desarrollo de sus capacidades. Esto se puede apreciar nítidamente a través de indicadores como la anemia infantil que, al 2020, afectó al 40% de niñas y niños menores de 36 meses de edad; la tasa de conclusión de educación primaria que, para el 2019, en ámbitos rurales sólo ascendió al 83.5% del grupo de 12 a 13 años de edad; la violencia familiar que al mismo año afectó al 68.5% del grupo de 9 a 11 años de edad; o a través de la tasa de trabajo infantil que para el 2019, en la sierra afectó al 43.9% del grupo de 5 a 17 años de edad.

Con lo cual, se corrobora que no ha habido una prioridad concreta para alcanzar las metas fijadas en los planes nacionales y estrategias aprobadas por el Estado.

---

<sup>85</sup> La Política Nacional señala los enfoques considerados para su elaboración, sin incluir la perspectiva de familia.

En cuanto a lo expresado por los entrevistados, estos aluden a avances sobre la materia en los cuales han participado directamente o sobre los que han realizado propuestas de acción en pro de la población menor de edad. Ante el planteamiento inicial del tema, consideraron que hubo muestras de priorización de la protección a la infancia en la administración y en el trabajo de la sociedad, como aparece en la Tabla 13; pero esa consideración es expresada de manera comparativa con la primera categoría, no como una visión prioritaria general y concreta de las acciones del Estado o de la influencia efectuada para lograr un enfoque preferente del trabajo en favor de la niñez, lo cual se desprende de las entrevistas realizadas a través de las preguntas a profundidad.

Víctor Vargas, por ejemplo, señala que, a nivel de planeamiento estratégico nacional, se solía hablar de la infancia de manera constante, sobre todo a través de algunos colectivos partícipes del AN, como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Lo mismo ocurre en los casos de Úrsula Letona y María Soledad Pérez Tello, que recuerdan el trabajo realizado al interior del Parlamento por la inversión en la primera infancia. Fanny Montellanos, por su parte, subraya el logro alcanzado al contar con un presupuesto por resultados acerca del desarrollo infantil temprano (DIT) como parte de este proceso, siendo que este y el concerniente a la lucha contra la violencia hacia la mujer, son los programas presupuestales por resultados que se encuentran vigentes.

Sin embargo, a pesar de los aspectos y alcances señalados de manera puntual, no se llega a identificar una priorización real del tema ni en la acción pública, ni en las propuestas de los actores políticos. Así se advierte de lo comentado por Franco Germaná a nivel de la AMPE o Elsi Zegarra, desde su trabajo en la Defensoría del Pueblo, entre otros; quienes sostienen que el trabajo para la protección a la infancia puede resultar convocante, pero no llegan a situarlo como uno de los ejes principales de las políticas públicas.

En general, puede afirmarse que existe conocimiento y consciencia de la importancia de la categoría identificando algunos pasos dados a su favor, pero no llega a ser ubicada en un lugar central para la acción pública dirigida al desarrollo. En otros términos, las medidas públicas adoptadas que fueron identificadas por los entrevistados, no han sido consideradas como preferentes para la formación de capital humano llamado a contribuir en la promoción del desarrollo del país.

En efecto, más allá de las afirmaciones narrativas que aparecen en los documentos consultados, los entrevistados, en general, coinciden en que estos tienden a referirse al punto desde una mirada asistencial o complementaria a lo que se entiende como temas de fondo. En nuestro concepto, tal mirada ha relativizado la concepción del niño como sujeto de derechos y lleva a pensar que la formalmente superada doctrina de la situación irregular, en los hechos, ha seguido subyacente en las acciones del Estado y las propuestas de los actores políticos. Así, los indicadores referidos a la educación, salud y nutrición, siendo de trascendencia, han continuado mostrando una insuficiente toma de decisiones para el impacto en la reducción sostenida de la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población infantil. Máxime si se tiene una visión individualista del niño, sin privilegiar su derecho a vivir y desarrollarse con su familia, como lo proclama el artículo 8 del CNA.

Habiendo planteado el análisis de los resultados obtenidos, a este punto pasamos a examinar la relación existente entre las categorías de la presente investigación.

#### 4.2.3 Relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia

Los datos recolectados y analizados, nos muestran que se reconoce la importancia de la familia para el adecuado desarrollo de los niños. Sin embargo, cuando se comparan las acciones emprendidas y las propuestas realizadas sobre cada una de las categorías, se identifica una separación entre las mismas, desde una visión de protección del individuo como sujeto de derechos, distanciándolo de su ámbito familiar y de su carácter relacional.

En efecto, respecto de las medidas adoptadas por el Estado, se observa que ha habido una variedad de planes de acción que no han sido concordados entre sí. Además de normas que han ido en sentido contrario o incongruente entre ellas. Por ejemplo, los Decretos Legislativos 1408 y 1443 sobre el fortalecimiento familiar emitidos en el año 2018, no hicieron referencia al PLANFAM, que al momento se encontraba vigente, o a anteriores medidas como el PNAF. Tampoco a las políticas sobre infancia. Y al derogar la Ley 28542 del año 2005, se eliminó, también, el enfoque de familia, para consignar, de manera aislada, la igualdad de género (artículo 8.2), entre otras perspectivas. Tal como había ocurrido en el caso del PLANFAM 2026 – 2021, que no incluyó dicho enfoque, a diferencia del PNAF 2004 – 2011, que disponía su aplicación transversal en las políticas públicas.

En cuanto el mencionado PNAF, llama la atención que, aun cuando hacía referencia al PNAIA 2002 – 2010, este no haya sido analizado más ampliamente para identificar mayores oportunidades de cumplimiento de sus objetivos, habiéndose elaborado ambos en el mismo quinquenio y bajo la misma conducción del ente rector. A tal punto que propone crear instancias dedicadas a la familia en los gobiernos locales, sin considerar la existencia de las DEMUNA como un servicio que venía funcionando por más de una década. En adición, como apuntamos en la Nota a Pie de Página 39, en el cuarto principio rector del PNAIA 2002 – 2010 se concebía a la familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano y se hacía una alusión a su fortalecimiento para contribuir al desarrollo integral de los niños; pero no ocurrió lo mismo en el caso de los otros PNAIA.

Por otro lado, de las entrevistas realizadas, se observa que, en general, se considera que, si bien ambas categorías corresponden a las obligaciones del Estado, existe una responsabilidad que alcanza a los actores políticos, a través de la formulación de propuestas viables e, inclusive, de su participación activa para la concreción de las mismas. Subrayando el rol subsidiario del Estado, el cual debe respetar la libertad de la familia para el cumplimiento de sus funciones, ubicándose como espacio natural

del desarrollo de la intersubjetividad, en especial, a través de las relaciones intergeneracionales.

La totalidad de los entrevistados manifestó, asimismo, que, en su concepto, no ha habido una priorización del fortalecimiento de la familia en las políticas públicas ni en las propuestas para su elaboración. Mientras que, en su mayoría, aceptaron que la familia es un sujeto de derechos, en el marco de lo proclamado en los principales instrumentos internacionales acotados en el apartado 2.1.2 correspondiente al marco histórico del presente trabajo, así como por nuestra Constitución Política, al establecer que tiene derecho a ser protegida y fortalecida. Porque, a la vez, tiene funciones que se exigen como deberes que cumplir y que impactan en las oportunidades de desarrollo de las personas. Sin embargo, las políticas públicas aprobadas sobre la familia no la reconocieron como tal ni la situaron con claridad como el punto de partida de las acciones públicas y privadas para proteger a la infancia.

Veamos. Como se desprende de la Tabla 13, casi todos los entrevistados afirmaron identificar acciones específicas a favor de la niñez, entre los años 1990 y 2020, lo que los llevó a decir, en un primer momento, que sí habría habido una aparente priorización de esta categoría en la acción pública. Sin embargo, tal como hemos señalado en el acápite 4.2.2, cuando abundaron en sus respuestas a la luz de los indicadores sobre la situación de la población menor de edad, afirmaron que, en realidad, lo que ha existido son avances, pero no una efectiva prioridad de la infancia en la agenda nacional. Paralelamente, como ya se ha señalado, pocos entrevistados dijeron conocer medidas destinadas a la familia y, mucho menos, haber escuchado hablar del enfoque de familia y del fortalecimiento de la misma. El enfoque mencionado, como ya hemos anotado, solo fue incluido normativamente en el PNAF 2004 – 2011 y en la derogada Ley de la materia, sin alcanzar mayores resultados, por no haber sido difundido ni insertado con decisión en las acciones previstas en dichos instrumentos, a diferencia de lo ocurrido con el enfoque de género o el de derechos. Tan es así que, en las medidas posteriores, el enfoque de familia fue, simplemente, omitido.

A este punto, de acuerdo a las definiciones que hemos elaborado para efectos de la presente investigación en base al marco teórico trabajado, recordemos que consideramos a la familia como la institución natural y fundamental de la sociedad con funciones que contribuyen al DHI y que se erige como sujeto de derechos para su fortalecimiento. A la vez, hemos definido tal fortalecimiento como el conjunto de medidas tomadas tanto por el Estado como por la sociedad para facilitar, justamente, el cumplimiento de las funciones propias de la familia. Asimismo, hemos delimitado la segunda categoría como la referida tanto a la protección universal de los derechos de la infancia como a la protección especial que debe proporcionarse en el caso de amenazas o vulneraciones a tales derechos; existiendo una clara relación entre ella y la necesidad de fortalecer a la familia para el favorecimiento del DHI infantil.

Entonces, si la prioridad, de acuerdo a la Real Academia Española, es “la anterioridad de algo respecto de otra cosa, en tiempo o en orden”; no encontramos coherencia en el hecho de haber otorgado una aparente o formal priorización de una categoría (que, en realidad, se concibe como avances y no como una real prevalencia del tema en la agenda pública) al margen, o peor aún, en detrimento de la otra.

En efecto, casi todos los entrevistados reconocen, e incluso, denuncian que ha habido un rezago en la elaboración y ejecución de políticas a favor de la familia y que el trabajo por la infancia se ha separado de su núcleo familiar. Por diversos motivos, como la discusión sobre su conformación, la presunción de que el trabajo con la familia como institución o sujeto de derechos hace invisible la necesidad de atender a cada individuo, la falta de instrumentos internacionales específicos con carácter vinculante sobre el tema, como sí los hay en el caso de la infancia; etc. Lo que ha provocado que, en la práctica, cuando se habla de familia, se piense, casi exclusivamente, en la violencia familiar y en las disfunciones que pueden existir en su interior.

La familia, pues, no es vista en las políticas públicas como el aliado estratégico para encaminar al país hacia su desarrollo, llegando a privilegiar al individuo por encima de ella o extrayéndolo de su entorno, con una óptica de sujeto personal reprimido por una organización jerárquica opresora de sus derechos. Ello se refleja en el lenguaje utilizado cuando se habla de la necesidad de formar *familias democráticas*, sin analizar el real significado de los términos empleados<sup>86</sup>. Por cuanto puede hablarse de la indudable contribución de la familia al sistema democrático, pero sin confundir este importante rol, pretendiendo que exista una conducción de la familia por quienes están en proceso de formación integral. Tal distinción, en modo alguno, justifica un desconocimiento o vulneración de los derechos de los niños, a través de maltratos o sanciones humillantes. Al contrario, garantiza su adecuada protección<sup>87</sup>.

No es posible, en nuestro concepto, enfrentar a las categorías entre sí, descartando el enfoque de familia para su fortalecimiento, con el fin de hablar, solamente y por separado, de la protección del niño. Incluso, cuando este se encuentre en una situación de carencia o desprotección familiar, la acción debe tender a reestablecer la relación familia – infancia, en virtud de las funciones ya mencionadas, desde un rol subsidiario del Estado, respetando la libertad de la primera para garantizar el cumplimiento cabal de sus fines, lo cual conlleva la consolidación de la libertad de los individuos que la componen. El enfoque de familia y el enfoque de derechos de los niños, por tanto, van de la mano y no pueden separarse. Ambas categorías deben ser priorizadas a la vez, debido a su enlace indiscutible. Porque el ser humano es relacional y el primer espacio de desarrollo de tales conexiones, es la familia, en tanto comunidad fundamental y natural.

---

<sup>86</sup> Como mostráramos en el apartado 4.1.1.2.1, el PNAIA 2012 – 2021 dispuso que “la familia no debe ser una estructura jerárquica y autoritaria sino una institución democrática...” En adición, el PLANFAM 2016 – 2021 y Decreto Legislativo 1408 utilizan el término “las familias democráticas”, lo cual ha sido apuntado en acápite anteriores.

<sup>87</sup> Sobre la contribución de la familia a la democracia, podemos citar a BERNAL, A. (2016, p.125):

“Si se pretende que las relaciones sociales en todas las instituciones y sectores sociales sean democráticas, con unos valores y prácticas determinados como representativos de una democracia, apreciando cómo la familia aporta relacionabilidad y los modos de desarrollarla, insisten en hacer sociedades democráticas mediante familias democráticas (González, 2006). Los agentes de este movimiento social son conscientes de la riqueza social de la familia en cuanto impacto”.



Concordamos, en este sentido, con DONATI, P. (2010, p.293), cuando dice que para que la familia pueda desarrollar sus tareas y crear confianza social, se necesita que goce de derechos, los cuales la consideran como grupo y como institución social, es decir, como relación intersubjetiva. Donati sostiene que tales derechos implican tener la posibilidad, de manera efectiva, de ser y actuar como fuente de virtudes sociales. En la práctica, dice el autor, ello significa reconocer los derechos de ciudadanía de la familia, la cual es un sujeto social con un conjunto de derechos – deberes en la comunidad política y civil, por las funciones que cumple<sup>88</sup>.

Ante lo dicho, respecto de nuestras categorías de trabajo, cabe resaltar que los actores entrevistados coinciden en señalar que no existen políticas públicas claras encaminadas al fortalecimiento de la familia para garantizar la protección a la infancia. Y si las hubo, no tuvieron resultados trascendentes. Cosa que se corrobora con los datos obtenidos de la consulta documentaria realizada y que dan cuenta de una persistente situación de vulnerabilidad y riesgo en la población infantil, al no haber alcanzado las metas planteadas en su favor. Ha habido mejoras en cifras, pero estas no han logrado garantizar la protección integral proclamada.

Recordemos a CASTRO, R., RIVERA, R. y SEVERAK, R. (2017), citados en el acápite correspondiente a la importancia y justificación del presente estudio, cuando evidencian las brechas familiares a pesar del crecimiento económico del país a partir de 1990. Esto puede complementarse con lo apuntado por VALDIVIESO, E. (2022, pp.219-220) respecto de la efectividad y eficiencia que deben observar las políticas públicas relacionadas a la familia:

...las políticas públicas serán efectivas –y eficientes– cuando se orienten a acercar a las familias a la mayor situación de bienestar posible, de acuerdo con

---

<sup>88</sup> El texto, en idioma original, es como sigue:

“Affinché le famiglie possano sviluppare i loro compiti, e creare fiducia sociale, occorre che godano dei propri diritti. Tali diritti la riguardano come gruppo e come istituzione sociale, cioè come relazione intersoggettiva e come istituzione del senso. Quali sono questi diritti? Sono quelli di poter effettivamente essere e agire quale fonte di virtù sociali. In pratica, ciò significa riconoscere i diritti di cittadinanza della famiglia. La famiglia è un soggetto sociale che ha un proprio complesso di diritti-doveri nella comunità politica e civile in ragione delle mediazioni che esercita”.

sus circunstancias. Sin embargo, cuando revisamos las cifras estadísticas, nos damos cuenta de que estamos lejos de esa situación. Los índices de violencia familiar no han disminuido: entre enero y junio de 2018, la Policía Nacional reportó 106.421 denuncias por violencia familiar; más de la mitad (51,5%) fueron por agresión física, 42,9% por violencia psicológica y 5,6% violencia sexual. Del año 2009 (76,95%) al año 2017 (65,4%), los casos de violencia contra la mujer solo disminuyeron en un 11,5%.

Por otro lado, la fecundidad en el país ha disminuido en 3,8% y, de acuerdo con la fuente consultada, se debe a que las mujeres optan por tener menos hijos. El número de divorcios se ha incrementado (11,2%) y a decir del INEI, “la tendencia creciente de divorcios inscritos en el Perú, se debe fundamentalmente a la existencia del Divorcio Municipal o Notarial que permite el trámite de divorcio directo ante una Notaría o Municipio”.

(...) Cada día, al menos cuatro adolescentes menores de 15 años quedan embarazadas y esta cifra no ha disminuido en los últimos diez años.

Como puede verse, respecto a las distintas situaciones que involucran a la familia, y que son objeto de políticas públicas vigentes (lucha contra la violencia, salud sexual y reproductiva, matrimonio y convivencia), las condiciones no son favorables y, sin duda, no contribuyen al modelo de bienestar de la familia.

Acudiendo, igualmente, a nuestras investigaciones académicas anteriores (CROSBY, A.P., 2020, pp.26-27), podemos tomar nota de mayores evidencias que reflejan la fragilidad de la situación familiar y la población menor de edad:

Lamentablemente, en el país los factores que inciden en esta situación de riesgo o peligro, persisten. Así, por ejemplo, los índices de violencia urbana han aumentado. Según el INEI, a marzo de este año, el 27,3% de las personas a partir de los 15 años de edad fueron víctimas de delitos, y el 86% de la población desde esa misma edad, percibe que será víctima de algún hecho delictivo. En el caso de la violencia contra la mujer, en el año 2019 se llegaron a reportar 166 feminicidios (mientras que en el año 2017 se registraron 121

casos y en el 2018, 149 casos), a raíz de los cuales más de 200 niños quedaron huérfanos; sumados a los 100 niños abandonados que, en promedio, se cuentan anualmente. El consumo de drogas continúa en alza, a octubre de 2019 el 18% de jóvenes entre 15 y 24 años ni estudiaba ni trabajaba, lo cual aumenta el riesgo de incursión en conductas ilegales, y la cifra de 13% de madres adolescentes se mantiene desde hace décadas. Ante ello, el Poder Ejecutivo ha desarrollado políticas a favor de la población en riesgo, pero no ha identificado con claridad estrategias de fortalecimiento familiar como base social que garantice el bienestar de nuestros niños y adolescentes.

No olvidemos que el mismo Estado, a través del Decreto Supremo 008-2021-MIMP de junio de ese año, citado en el acápite 4.1.1.2.1 relativo a las acciones públicas acerca de la protección a la infancia, que aprueba Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030; alude al problema público identificado para diseñarla, cual es el limitado ejercicio de los derechos de los niños, entre otras causas, por el “desfavorable entorno familiar” para ejercer tal protección.

Cabe señalar que, como ya ha sido referido, el rector para ambas categorías, es decir, el Ministerio de la Mujer, no ha mostrado una suficiente articulación interna sectorial ni externa, intersectorial o intergubernamental, para cumplir con sus funciones, aun cuando ha contado con la DEMUNA como la red de servicios públicos más extensa a nivel nacional que habría podido contribuir con eficacia al logro de tal convergencia<sup>89</sup>. Tampoco ha contado con un órgano estructural destinado a dar transversalidad al desaparecido enfoque de familia o al vigente enfoque de derechos de los niños, como sí ocurre en el caso del enfoque de género, a través de la Dirección General respectiva. Aun así, el tema de infancia, por sí solo, ha sido asumido por distintas áreas y sectores a través de diversas medidas identificables como pertenecientes al SNAINA, aunque con debates pendientes respecto de los alcances

---

<sup>89</sup> Como hemos referido, en propio PNAF 2004 – 2011 habló de la necesidad de crear redes y servicios locales que trabajen con la familia, sin tomar en cuenta la ya existente DEMUNA, presente en casi todo el país, en virtud del CNA y el SNAINA. El rector no miró estratégicamente los servicios que regía.

de los derechos de la niñez, como en el caso del derecho a la vida, desde la concepción<sup>90</sup>.

Por lo expuesto, sostenemos que la relación infancia – familia no ha sido considerada de manera estratégica para cumplir con las obligaciones del Estado de cara a las categorías, en el horizonte de tiempo planteado.

#### 4.2.4 Relación entre las categorías y el DHI

Para aproximarnos al examen de la posible relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral (DHI), recordemos la definición de este último que ofrecemos para efectos de la presente investigación, consistente en la generación y ejercicio de capacidades, en el ámbito humano y espiritual, de cada persona y de todas las personas, desde el inicio de su vida, que tiene su espacio natural de realización al interior de la familia<sup>91</sup>.

A partir de ello, vemos que se ha evidenciado que los documentos oficiales sobre la infancia aprobados entre 1990 y 2020, fueron presentados como un encaminamiento a la mejora de la calidad de vida de la población en general, al hablar de la lucha contra la pobreza y la generación de capacidades. Asimismo, describieron a la familia como el elemento primario del desarrollo de la persona. Pero, si bien hubo mejoras en algunos indicadores referentes a la niñez en particular, lo que no se ha podido evidenciar es la existencia de una visión en la que se haya apuntado a priorizar el

---

<sup>90</sup> Como ya ha sido indicado, el niño es definido por el artículo I del Título Preliminar del CNA, como el ser humano desde la concepción hasta los doce años de edad. Al igual que la Constitución Política, la norma dispone que el concebido es protegido por el Estado y es sujeto de derechos en todo lo que le favorece.

Normas de protección al *nasciturus* pueden encontrarse, asimismo, en el Código Civil vigente, siendo que el aborto se encuentra tipificado en el Código Penal como un delito contra la vida, el cuerpo y la salud.

En el año 1994, el Estado Peruano participó en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo, Egipto, que fuera organizada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNFPA). Cuando el gobierno suscribió el Plan de Acción que se aprobó como producto de la Conferencia, lo hizo con reservas, entre las que destaca su rechazo al aborto como método de planificación familiar, por atentar contra la vida. Sin embargo, son conocidas las posiciones de diferentes grupos a nivel internacional, que consideran el aborto como un derecho de la mujer, dentro de la categoría de los derechos sexuales y reproductivos. Ello puede leerse, por ejemplo, en el plan de gobierno 2016 – 2021 del Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, tal como se aprecia en la Tabla 4, que propone la despenalización del aborto en casos de violación.

Hacemos presente que disentimos de tal propuesta por cuanto consideramos que el derecho a la vida se encuentra vigente desde la concepción biológicamente entendida como tal, más allá de las teorías existentes acerca de la viabilidad del concebido. Porque debe distinguirse entre tal derecho y la calidad de vida.

El tema sigue siendo materia de investigación y debate académico, por lo que puede ser desarrollado en próximos trabajos.

<sup>91</sup> Véase el acápite 2.4 que contiene la definición de los términos básicos de la investigación.

fortalecimiento de la familia y, con ello, proteger mejor a la infancia para sentar las bases de un DHI sostenido y sustentable<sup>92</sup>.

Sobre esta posible relación, igualmente, uno de los datos obtenidos a través de las entrevistas en respuesta a preguntas realizadas en profundidad, fue el que se desprende de la Tabla 15, en la que se ve que la mayoría de los entrevistados (16 personas) encontraron tal relación de manera espontánea. Sin embargo, no todos pensaron en un primer momento, en las distintas dimensiones del DHI, sino que, ante la mención del término, evocaron el ciclo de vida como enfoque de acción del Estado; esto es, las etapas etarias de la vida de la persona. Es decir, la integralidad se sitúa, nuevamente, en el individuo, olvidando su esencia relacional y su vocación de alcance general a toda la población.

De algún modo, para el Estado, el circuito no llega a completarse. El trípode no funciona. Porque, como anotamos en el apartado anterior, existe una separación entre las categorías tanto en el diseño como en la aplicación de las políticas públicas, lo que obstaculiza el avance sostenido hacia el DHI. Como dice Úrsula Letona, “urge una visión diferente de la familia”, agregando que “esta es una batalla que hemos perdido porque solo se habla de género y la visión de la familia se ha restringido al tema de las mujeres agredidas”, siendo que “la familia es el aliado fundamental para el desarrollo”.

Ello no implica cuestionar la corrección de poner a la persona como centro de las políticas públicas y la labor privada, pero sí conlleva el llamado a no descuidar el carácter gregario y relacional del individuo. Esta intersubjetividad surge espontáneamente en el ámbito de la familia, lo cual se comprueba desde el punto de

---

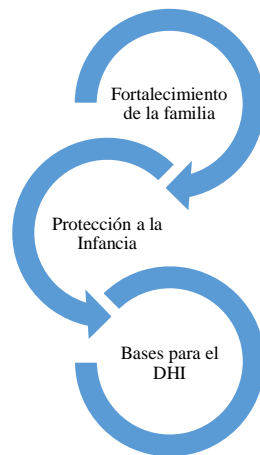
<sup>92</sup> De igual forma, véase el acápite 2.4 en lo referente a la definición del fortalecimiento de la familia como término básico. En ella, citamos a GARCÍA RUIZ, M. y SÁNCHEZ BAREA, R. (2013) cuando presentan lo que consideran los conceptos de políticas familiares “conservadoras” y “progresistas”.

Para nosotros, sin embargo, el factor religioso no es el único que marca las diferencias indicadas, por cuanto no se evidencia que la mirada relacional de la persona dependa exclusivamente de él.

vista antropológico y sociológico. Y, por ende, jurídico. De ahí la importancia de la relación propuesta, que graficamos de la siguiente manera:

*Figura 8.* Relación entre las categorías y el DHI

Fortalecimiento de la familia → Protección a la Infancia → DHI



Elaboración propia.

Sobre esto, recordemos a LEURIDAN (2015, p.163), quien también hace alusión a la dimensión relacional de la persona, la cual se basa en su dignidad como ser humano:

La persona, como decía Aristóteles, es un animal social, irreductiblemente social y comparte fines con otras personas. La buena vida implica fines o valores y experiencias compartidas. No necesitamos ganar el respeto de los demás por lo que producimos sino por la dignidad inherente a la persona humana. Los bienes son fines y no medios. La productividad es necesaria y buena pero no es la finalidad principal. La dignidad humana es una vida constituida por los derechos. Queremos vivir en un mundo moralmente decente, un mundo en el que todos los seres humanos tengan lo que necesitan para vivir una vida acorde con la dignidad humana (...) Lo que somos, o lo

que deseamos ser, se realiza mejor por la virtud, o sea la buena relación con los demás (amigos, profesional, deportista, un vecindario, compañeros de vida y de por vida: un mundo donde existe la solidaridad la comprensión, la ayuda mutua y la compasión ayudan a resistir a los embates del mercado que quiere convertir a sus integrantes en meros consumidores).

En estas consideraciones pueden encontrarse puntos de coincidencia con las ideas de DONATI, P. (2020, p.47), expresadas en una entrevista que se le realizara para una revista temática, acerca de las relaciones sociales:

Sin duda, hemos dejado atrás la cultura familiar que tanto necesitamos hoy. **La familia se basa en relaciones interpersonales, no entre estructuras, y constituye el bien relacional primario**, la escuela de las virtudes sociales. La confianza, la reciprocidad, la cooperación, la disponibilidad para el otro o la capacidad de establecer vínculos se aprenden en ella. En su seno se forma el sentido fundamental de la existencia para cada ser humano. Todavía pensamos en ella como una agregación de individuos que viven juntos, sin considerar la calidad o las propiedades de las relaciones que establecen. Por lo general, se cree que las virtudes se refieren a las personas, no a los vínculos que estas mantienen. Pero la familia no puede existir basándose solo en virtudes individuales: para comprenderla y promoverla hay que atender a las virtudes sociales.

(...)

El Estado tiene una responsabilidad primaria, así como el mercado, que concibe el bienestar solo en sentido materialista. Ambos deben adoptar nuevas formas de conciliación. Pero no les podemos confiar el futuro de la familia ni son los únicos responsables de buscar soluciones: hay que ampliar el horizonte. La familia debe regenerarse a sí misma. Esto significa que hay que implicar a otro gran actor: el tercer sector o privado social, que tiene que ver con realidades de la sociedad civil que no se mueven por el beneficio: movimientos familiares, asociaciones... Ellos pueden impulsar modelos de vida para construir una nueva esfera pública.

En este sentido, recordemos que actores entrevistados como Fabiola Morales, Andrés Corrales, Elizabeth Zea, Carol Maraví, Elsi Zegarra, entre otros; están convencidos que la sociedad se compone, primariamente, de familias, no de individuos. Por eso, parafraseando a Úrsula Letona, la familia es la llamada a ser la gran aliada para encaminarse al desarrollo.

Como afirma CID, M.T. (s/f, p.112):

Únicamente sobre esta experiencia puede edificarse una sociedad estable. La raíz intrínsecamente familiar de toda la vida social ha de ser reconocida y promovida. Por ello, la marginación de la familia, resultado de la secularización y privatización de la misma que se ha verificado en los últimos siglos a través de la distinción radical entre ámbito público y ámbito privado, como si obedeciesen a dos racionalidades totalmente diferentes, impide que la familia sea reconocida como la célula primordial y vital de la sociedad, y el bien común sea una experiencia eclipsada para muchas personas.

Varios autores consultados, asimismo, afirman que la familia es generadora de capital humano. Pero cabe preguntarse si esta consideración es suficiente para apostar por políticas públicas con enfoque familiar que contribuyan al DHI. En este punto, recurrimos a MIRÓ, J. (2013, pp.4-6), quien se refiere a los capitales social y humano<sup>93</sup>, describiendo el primero como aquél que es propiedad de la sociedad y que contribuye al desarrollo económico, basándose en la generación de confianza, en la cooperación de las redes sociales, siendo el parentesco la red social primaria y esencial; y en la aceptación de normas comunes. En cuanto al segundo, cita a la OCDE para presentarlo como “los conocimientos, habilidades y competencias que tienen los individuos que facilitan la creación de bienestar y desarrollo económico para sí mismos y para la sociedad”. Dice Miró:

---

<sup>93</sup> Para distinguir y, a la vez, relacionar el capital humano y el capital social, identificados con el conocimiento y la sociabilidad que contribuyen al desarrollo; acudimos también a Membiela-Pollán, M.; Pena-López, J.; y Sánchez-Anboage, E. (2019), en su artículo “La interrelación entre el ‘capital humano’ y el ‘capital social’. Una aproximación al caso español”.

Disponible en: <http://www.aroec.org/ojs/index.php/ARoEc/article/view/96>



...el capital humano, depende de forma crucial del capital social. En realidad, sin una dotación adecuada de capital social, la inversión educativa que exige la formación de capital humano queda frustrada, alcanza resultados inferiores a los esperados. (...)

Ahora bien, el factor determinante en la producción de capital humano y capital social es la familia. De ella surge todo, constituyendo la estructura profunda de las que configuran lo que denominamos sociedad. El matrimonio, la paternidad y maternidad, son las únicas, y subrayo únicas, fuentes primarias. Esto es lo que le confiere su singularidad, esto es lo que los convierte en instituciones insustituibles socialmente valiosas. No es sólo un proyecto de vida en común, no se caracterizan sólo por la relación afectiva y sexual. Su función insustituible desde el punto de vista de las necesidades de la sociedad es la de ser fuente primaria única de aquellos dos tipos de capital. Estaríamos aquí ante otra definición de familia practicada desde los resultados, y clave distintiva de su naturaleza. Una familia es aquella comunidad institucionalizada capaz de producir por sí misma, sin aportes de otras instituciones y personas, capital humano y capital social.

Concordante con ello, CID, M.T. (s/f, p.114) sostiene:

La tarea de la familia no se mide por las actividades sociales que realiza sino por su vida misma: «el trabajo de la familia en la sociedad consiste en convertirse en lo que ella ya es: la entraña en que se genera el bien común y se aprende a vivirlo» (Anderson, Granados, 2011, 194). La definición de capital social puede ayudarnos a entender el papel de la familia (Donati, Tronca, 2008). El capital social consiste, de acuerdo con los economistas, en una serie de valores sociales —como la confianza, la generosidad, la tendencia a asistir a los necesitados...— que, aunque no son mensurables en términos financieros, resultan imprescindibles para la buena marcha de la sociedad. Quien se casa establece una relación de confianza y cooperación solidaria basada sobre la reciprocidad, por eso crea capital social para sí y para la

comunidad. Por eso puede reivindicar el derecho a ser reconocida como sujeto social y jurídico (Melina, 2013, 149-167).

Ante ello, para trabajar a favor de la familia desde el Estado, no basta reducir su labor al otorgamiento de subvenciones o apoyos económicos desde la asistencia. Debe tenerse en cuenta que los denominados sectores sociales acompañan a los sectores productivos, siendo innegable que estos últimos son necesarios para la generación de oportunidades de crecimiento y posterior desarrollo económico. Sin embargo, lo que debiera pretenderse es incluir la visión estratégica sobre la familia en todos los sectores, recuperando, en primer lugar, el enfoque concerniente a ella para su aplicación transversal en la acción del Estado y de la sociedad, justamente, para fortalecer las capacidades que le permitan cumplir sus funciones; tarea fundamental y justificativa del rector en la materia. Sin esa mirada, las políticas públicas diseñadas para encaminarse al desarrollo integral, no logran consolidarse. Y, por lo demás, la rectoría no cumple con su razón de ser; máxime si tal perspectiva ha sido, simplemente, desechada por ella misma.

En este sentido, coincidimos con LLORENTE, C. (2019, pp.15, 18) cuando, al referirse a la necesidad de poner en marcha una política a favor de la familia, afirma:

se trata de un concepto de política social “productiva” cuyo objetivo es reconciliar equidad y eficiencia. “Las políticas de apoyo a las familias son una inversión en el capital humano del futuro; una pretensión de igualación de los recursos, como la salud o la educación, desde la pretensión de que estas medidas contribuyan a una productividad laboral óptima” (Esping-Andersen, 2002, p.100).

(...)

...invertir en políticas de infancia, de conciliación trabajo y familia, de desarrollo de habilidades parentales, así como en dar un mayor soporte a la infraestructura social de cuidado de las familias supone mejorar el bienestar de cada persona. Somos seres relacionales y no ciudadanos solitarios, por ello es preciso restablecer el estatuto de la familia como célula social primaria,

como sujeto de derechos y no sólo de deberes ya que es ella, claramente, la generadora más consistente del capital social del futuro.

En similar línea de pensamiento, VALDIVIESO, E. (2022, p.226, 232) sostiene:

En su proyección externa, la familia se comporta como la principal aliada del Estado para alcanzar el bienestar social porque, si no existiera la familia, el Estado no podría asumir la labor de formar a sus ciudadanos con todas las condiciones que se necesitan para el desarrollo integral de la persona. Nos estamos refiriendo, claro está, a la formación en los primeros años, los vínculos afectivos, los valores morales y religiosos, identidad, arraigo, pertenencia, ciudadanía, convivencia intergeneracional, patriotismo y lealtad. Solo la familia garantiza la continuidad del Estado en tanto que ninguna otra institución (asociación, empresa, universidad, colegio) garantiza –como la familia– una continuidad generacional.

(...)

Cualquier política pública que incorpore el enfoque de familia considerará a esta como un sujeto social, y no solo como una realidad que aglutina individuos.

Téngase presente, asimismo, a ROS CODOÑER, J. (2018, p. 16), quien sostiene junto a Donati que la familia otorga un valor añadido a la sociedad:

Con gran acierto el gran antropólogo francés Levi-Strauss describe que la familia tiene un carácter primordial, aun en la sociedad actual, por hallarse en el origen de la sociedad humana y de cada persona singular. La sociedad nace con la familia. La familia elabora los elementos fundamentales de la identidad personal. La familia preside el crecimiento y desarrollo de la sociedad: se hace cargo de las necesidades primarias de los individuos en la vida cotidiana, transmite los estilos de vida y es la base de la solidaridad social amplia.

Todo esto lleva a la necesidad de reflexionar respecto de la visión sobre la familia, la infancia y el DHI que ha prevalecido en el horizonte temporal definido para la

realización de esta investigación. Y, a partir de tal consideración, revisar los consensos que se han generado para observar su suficiencia o insuficiencia.

A propósito de ello, si volvemos a las entrevistas realizadas para efectos de esta investigación respecto de la pregunta concerniente a la identificación de algún espacio para la búsqueda de convergencias destinado al diseño y la ejecución de políticas públicas que prioricen el fortalecimiento de la familia en su relación con la protección a la infancia, con miras al desarrollo integral de la población; solo 6 actores mencionaron espontáneamente al AN como el foro especializado en el que se plantean y aprueban políticas de Estado con participación de la sociedad; mientras que otros 6 aceptaron que, en su momento, tal ente pudo significar un espacio válido para dialogar, pero hicieron hincapié en la necesidad de potenciarlo o transformarlo<sup>94</sup>. Ello demuestra que, a pesar de los compromisos generados en dicho espacio y de la existencia de su Política 16 que, por lo demás, no es evocada con facilidad; el AN no genera la confianza que se esperaba al momento de su creación, lo cual implica una dificultad adicional en el cumplimiento de los acuerdos producidos.

Al respecto, Rafael Rey dice, expresamente, que no cree en el AN ni en las comisiones o juntas de notables. Más aun, cita a Jaime Mayor Oreja al decir “soy optimista, pero estoy pesimista” en cuanto a la búsqueda de consensos sobre la relación entre familia, infancia y DHI. Y agrega: “se está pesimista porque se tiene los pies en la tierra”, pero no porque se considere que las puertas han sido totalmente cerradas a la procura de estos compromisos.

Debe señalarse que los entrevistados también mencionaron como espacio de búsqueda de consensos para el tema, al Congreso de la República (identificado por los ex parlamentarios como el espacio natural para ello), el Ministerio de la Mujer, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo

---

<sup>94</sup> Los actores entrevistados tuvieron distintas posiciones sobre el AN. Ana María Romero-Lozada, por ejemplo, cree en el espacio, lo mismo que Andrés Corrales. Javier Ruiz Eldredge y Ana Reátegui piensan que debe intentarse que funcione. Mientras que María Soledad Pérez Tello y Elizabeth Zea coinciden en que debe ser renovado.

de Ministros, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Pero, además, se refirieron a la participación del sector privado en esta tarea.

Lo que se observa en general, sin embargo, es una falta de iniciativa para el encuentro, entendido este no como confrontación, sino como un acercamiento para otorgar una real priorización de las categorías materia de la presente investigación en las políticas públicas, desde el rol subsidiario del Estado. Ello, considerando que el fortalecimiento de la familia conlleva una mejor oportunidad de protección a la infancia y, por tanto, de encaminarse al DHI. Porque, parafraseando a Ana María Romero – Lozada en la entrevista concedida, estos temas, si se abordan seriamente, sí pueden cambiar la historia del país.

De lo analizado, se corrobora que no ha existido una clara visión relacional entre las categorías materia del presente trabajo y el DHI en las políticas públicas ni en las propuestas acerca de ellas, entre los años 1990 y 2020. Por lo que no se identifica una priorización real de las mismas de manera conexas, para la mejora de la calidad de vida de cada persona y de todas las personas, en sus distintas dimensiones. Con lo cual, tanto el desarrollo humano integral como la generación de oportunidades para alcanzarlo; se siguen postergando.

#### 4.2.5 Correspondencia del análisis de los resultados obtenidos con los objetivos de la investigación

Habiendo realizado el análisis de los resultados obtenidos, relacionamos el mismo con los objetivos de la presente investigación.

4.2.5.1 Sobre el objetivo general: analizar si el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, en tanto obligaciones del Estado, han sido realmente priorizados en la política peruana a través de medidas concretas para su cumplimiento, entre los años 1990 y 2020.

Se ha llevado a cabo el análisis planteado, observando que se identifican medidas públicas que reflejan marchas y contramarchas respecto de la familia, lo cual ha llevado a abandonar la perspectiva o enfoque requerido para lograr su fortalecimiento, destinado al cumplimiento de sus fines, desde el rol subsidiario del Estado.

En el caso de la infancia, se identifican medidas de avance respecto de su protección, partiendo de la ratificación y proceso de implementación de la CDN, pero sin considerarla en el ámbito familiar y sin alcanzar plenamente los logros esperados.

Por tanto, no se advierte la existencia de medidas concretas que muestren una real priorización de las categorías, en tanto obligaciones del Estado, en el horizonte de tiempo considerado.

4.2.5.2 Sobre el objetivo específico 1: examinar si las propuestas de los actores políticos entre los años 1990 y 2020, han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia.

El examen se ha realizado a través de la consulta documentaria y de las entrevistas realizadas a personas que representan la acción política; recordando, que, para efectos del presente trabajo, los actores políticos han sido definidos como las organizaciones o agrupaciones que aspiran a ocupar cargos de poder, sea en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo, así como a representantes de la sociedad civil presentes en el AN. De igual modo, se ha contado con la participación de académicos y especialistas que han acompañado técnicamente las propuestas formuladas en relación a las categorías.

A partir de ello, se advierte que en la mayoría de los planes de gobierno desde el año 2006 que han sido tomados en consideración para el presente

trabajo; existió un cumplimiento formal en cuanto a la inserción de acciones que buscaron enmarcarse en la Política 16 del AN. Antes de ese año, tomando como referencia los discursos de asunción de mando de los presidentes Fujimori (1990 y 1995) y Toledo (2001); se observa que el primero hizo alusión al trabajo en favor de la mujer que lucha por su familia, así como a la necesidad de ratificar la CDN (1990, pp.9-10), mientras que el segundo, mencionó el cuidado especial a brindar al niño y la promoción de los derechos de la mujer (2001, p.6). En ninguno de los dos casos se encuentra una referencia explícita al trabajo con la familia para el logro de sus objetivos; aun cuando se tomaron medidas acerca de las categorías, que no estuvieron suficientemente articuladas.

Asimismo, los entrevistados que han tomado decisiones a nivel público o que han buscado incidir en ellas, corroboran que no se advierte una real priorización de las categorías en las propuestas realizadas durante el periodo 1990 – 2020.

#### 4.2.5.3 Sobre el objetivo específico 2: determinar la existencia de una visión estratégica del Estado y los actores políticos respecto de las DEMUNA como vía de ejecución de estas obligaciones.

Como se ha mostrado, los documentos especializados en el tema de infancia incluyeron a la DEMUNA como un servicio específico para defender los derechos de los niños, de manera aislada. Así, los PNAIA la insertaron como uno de sus medios de acción, pero no como una vía prioritaria para el logro de sus objetivos. Mientras que los planes nacionales acerca de la familia, no la consideraron.

Con respecto a los actores políticos, solo uno de los planes de gobierno tomados en cuenta para efectos del presente estudio en relación con la Política 16 del AN, mencionó el servicio de DNA de manera expresa. Los

entrevistados, por su parte, difirieron en su apreciación respecto de la DEMUNA. En su mayoría, manifestaron que la conocen o han oído hablar de ella, siendo que, en algunos casos, confían en su potencial; mientras que, en otros, la miran con cierto recelo. Pero en lo que se encuentra coincidencia, incluso en el ámbito de la AMPE<sup>95</sup>, es en que el servicio debe ser fortalecido y hasta rediseñado para cumplir mejor sus funciones, incluyendo su participación en el fortalecimiento de la familia. Porque encuentran que no ha sido aprovechado como debería haberlo sido, dado que no se ha privilegiado la mejora de la calidad de su funcionamiento a través del desarrollo de sus capacidades<sup>96</sup>.

Por tanto, desde su creación en 1993, a pesar de su extensión a nivel nacional hasta el año 2020 y de su cercanía a la población; se encuentra que

---

<sup>95</sup> Téngase presente que el artículo 84 de la Ley Orgánica de Municipalidades incluye como función específica de las municipalidades provinciales la regulación de las acciones de las DEMUNA adecuando las normas nacionales a la realidad local. Asimismo, como función específica exclusiva de las municipalidades distritales, les asigna la organización e implementación del servicio DEMUNA de acuerdo a la legislación sobre la materia.

<sup>96</sup> En efecto, aun cuando el rector promovió ante el MEF programas de incentivos municipales para la DEMUNA, estos se centraron en la creación del servicio, no en la mejora de la calidad del mismo. Lo que debió haberse trabajado con mayor profundidad, en el marco de la política de modernización de la gestión pública. Al respecto, nos remitimos a nuestro trabajo de investigación ya citado anteriormente. Crosby, A.P. (2020, pp.44-45):

“...desde el año 2013 se encuentra en marcha la Política Nacional de Modernización, a partir de la Ley 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, de 2002 y la Ley 29158, nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que crea el Sistema de Modernización de la Gestión Pública, de 2007.

La Política Nacional de Modernización presenta una visión de un Estado orientado al ciudadano, eficiente, descentralizado, inclusivo y abierto. Sus ejes son el gobierno abierto y electrónico y la articulación interinstitucional. Mientras que, entre sus pilares centrales, son de destacar las políticas públicas, los planes estratégicos y operativos, el presupuesto para resultados (...) y el monitoreo y evaluación en la gestión (...) Sus lineamientos generales, por su parte, son la modernización del Estado, los cambios de paradigmas de modernización en la gestión pública, el contexto de actuación de las entidades públicas y la gestión pública orientada a la generación de valor público.

Desde su puesta en marcha, la entidad rectora de la modernización del Estado, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP en adelante), ha emitido una serie de documentos técnico normativos para impulsar el proceso. Sin embargo, estas pautas no son aplicadas en el tema concreto de la infancia. Es decir, ni la SGP incluye específicamente la materia en sus lineamientos, ni el MIMP los lleva a la práctica, sobre la base de la necesaria articulación con los gobiernos locales, respecto del servicio de Demuna. Lo que nos lleva a un escenario teórico interesante sobre modernización, pero a una falta de visión estratégica práctica y real, en cuanto al servicio que analizamos”.

Sobre los alcances teóricos del proceso de modernización de la gestión pública, véase Arobes Escobar, S.M.; Arciniega Muñóz, A. y Ormea Alcázar, B. (2015). “Hacia la construcción del Sistema de Modernización de la Gestión Pública en el Perú”.



no ha habido una visión estratégica de la DEMUNA por parte del Estado o de los actores políticos para considerarla como una vía de ejecución de cumplimiento de las obligaciones públicas concernientes al fortalecimiento de la familia y a la protección a la infancia.

## CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación, hemos podido consultar documentos y dialogar con actores políticos que aceptaron reflexionar, junto con nosotros, acerca de las categorías planteadas. Por ello, antes de presentar nuestras conclusiones y recomendaciones sobre el estudio, incluimos algunas expresiones de nuestros entrevistados, que, a nuestro entender, transmiten la posibilidad de poner a la persona, en tanto ser relacional desde el fundamento social, al centro de las políticas públicas, para encaminarnos al desarrollo humano integral:

- “La inversión debería estar en la familia como primer espacio promotor del desarrollo humano integral”. Andrés Corrales.
- “Las políticas públicas deben ser integrales”. Ana Reátegui.
- “Temas como el fortalecimiento a la familia y la protección a la infancia sí pueden cambiar la historia del país”. Ana María Romero-Lozada.
- “La asistencia es necesaria, pero no suficiente. Creemos en la soberanía familiar”. Lourdes Flores.
- “La sociedad no es un conjunto de individuos, sino un conjunto de familias. Más que un derecho de ella, es una necesidad del Estado el fortalecer a la familia”. Carol Maraví.
- “El reconocimiento de la familia como sujeto de derechos debería ser el siguiente paso. La familia debe ser entendida como finalidad del Estado. Pensar en familia es pensar en sociedad”. Elizabeth Zea.
- “La familia sí es un sujeto de derechos, porque está sujeta a obligaciones. Por tanto, es una moneda de dos caras”. Elsi Zegarra.
- “El primer derecho de los niños es a la vida y, el segundo, a tener una familia que los proteja. Decir que el Perú es anti-familia, es no conocer al Perú”. Fabiola Morales.
- “Necesitamos políticas nacionales de familia”. Fanny Montellanos.

- “No se conocen los alcances del enfoque de familia. Y no se debate sobre lo que no se conoce”. Franco Germaná.
- “Así como hay una Dirección de Transversalización del Enfoque de Género en el Ministerio de la Mujer, ¿por qué no hay una dirección similar para los enfoques de familia, niñez y otros?” Javier Ruiz Eldredge.
- “Como base de la sociedad, la familia es el inicio del desarrollo humano. Hay oportunidades de desarrollo a través de la familia”. Luz Salgado.
- “Falta priorizar el tema de familia. Todavía no toma el lugar que le corresponde. Sin competir con otros espacios, se necesita una mirada integral”. María del Carmen Santiago.
- “Debe protegerse a las familias cuando fallan y debe fortalecerse a todas las familias. Las DEMUNA son el camino”. María Soledad Pérez Tello.
- “Hemos perdido el enfoque de lo que significa familia para el Estado. La familia es el escenario donde se replican los vicios o virtudes de la persona, desde la infancia”. Martha Chávez Cossío.
- “El desarrollo humano integral se relaciona con la libertad, desde la familia”. Olga Combe.
- “Creo en la rectitud de las personas. Por eso, se requiere formar nuevas generaciones con doctrina y moral cristiana. Si esto se descuida en la familia, la sociedad se destruye. La responsabilidad es de todos”. Rafael Rey.
- “Ha habido una priorización formal pero no real en el tema de infancia. Acercarse a la familia es esencial. Se necesitan alianzas público privadas, desde lo local. Pero en el Perú se trabaja más política que estratégicamente”. Salvador Herencia.
- “La familia es el aliado fundamental para el desarrollo. Son las familias quienes tienen el poder”. Úrsula Letona.
- “La política pública implica una decisión de gobierno. Busca resolver un problema público, pero, sobre todo, es decisión. Esto es lo que marca la diferencia entre política pública y política en general”. Víctor Vargas.

## 5.1 Conclusiones

Las conclusiones a las cuales arribamos después del desarrollo del presente trabajo de investigación, parten de la constatación de que se han adoptado medidas relacionadas a la familia y a la infancia por parte del Estado peruano entre los años 1990 y 2020, que no han logrado el impacto anunciado sobre la mejora de la calidad de vida de las personas, porque no han sido realmente priorizadas, al encontrarse desarticuladas e, incluso, ser contradictorias.

En efecto, en el caso de la infancia, a partir de la ratificación de la CDN, se aprobaron más políticas públicas que en lo concerniente a la familia, desconociendo su vinculación intrínseca. De acuerdo a cifras oficiales, se logró reducir la mortalidad infantil, la anemia, la DCI, entre otros indicadores; pero los problemas persistieron, mostrando periodos de estancamiento y hasta de retroceso. Ello demuestra la vulnerabilidad de la población menor de edad vista separadamente de su entorno, lo que corrobora la falta de un enfoque de familia sostenido que habría debido aplicarse para fortalecerla en su capacidad de cumplir las funciones que le competen. Tal perspectiva, en cambio, fue desplazada por otros enfoques que ocasionaron que la institución familiar saliese del mapa de concentración para la acción pública, lo cual, en la práctica, la debilitó. Ello, sumado a la ausencia de un compromiso internacional de obligatorio cumplimiento acerca de la familia como fundamento social, con alcances similares a la CDN.

La definición de familia ha sido otro entrampamiento para la toma de decisiones respecto de su fortalecimiento. No ha habido propuestas de impulso al trabajo directo con la familia nuclear o extendida, tal como se presenta en la mayoría de casos, conllevando la paulatina reducción del discurso a los actos de violencia y desprotección familiar, mostrándola como una amenaza para el libre ejercicio de los derechos de los niños, en vez de concebirla como el espacio esencial para el desarrollo y la socialización del individuo. Por ello, a pesar de contar con el marco constitucional y legal necesario, así como con la Política 16 del AN; no se colocó en el centro de la actuación pública a la persona desde su dimensión relacional e intersubjetiva, la cual se desarrolla en la familia, en primer lugar. Y, al no respetar

su carácter de fundamento social, la familia no fue considerada como sujeto de derechos ni como el pilar sobre el cual pueden generarse oportunidades de desarrollo.

Lo descrito, redundó en la aprobación de instrumentos y propuestas que no usaron lo existente para articular las responsabilidades asumidas. Los planes de acción se convirtieron en listas de metas según indicadores, sin tener en claro cómo alcanzarlas; además de implicar una repetición de los responsables de su ejecución y seguimiento, sin que estos pudieran darse abasto para cumplir con ello. En adición, en el caso del servicio público DEMUNA, a pesar de su presencia en casi todo el territorio nacional, fue desaprovechado para cumplir las funciones del Estado a favor de la familia y para proteger mejor a la infancia. Con el consiguiente debilitamiento de la participación privada a nivel comunitario, ante la falta de convocatorias articuladoras para concretarla. Ello refleja la carencia de una visión estratégica tanto del Estado como de los actores políticos para valerse de estas redes locales que habrían podido significar un mayor impacto en la mejora de la calidad de vida de la población.

Lo que se tiene, entonces, es un horizonte de tiempo con avances, pero, también, con retrocesos e incoherencias acerca de las obligaciones del Estado en favor de la familia y de la infancia. Tres décadas que nos permiten verificar que varios indicadores han mejorado en cifras, pero que no han consolidado los logros alcanzados. Treinta años de esfuerzos discontinuados y con muestras de incongruencia, poniendo formalmente a la persona como centro, pero olvidando su naturaleza gregaria, que nace desde la base: la familia.

Ello nos llama a la reflexión para volver a mirarnos y preguntarnos dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos. A entender que, antropológicamente, el ser humano es tal en la medida que se interrelaciona; haciéndolo, en primer lugar, en el seno de su familia. Y que la política, que es acción, debe partir desde el fundamento social para justificarse a sí misma y procurar el desarrollo de cada persona y de

todas las personas, en libertad y en la totalidad de sus dimensiones. Por cuanto el enfoque de familia no debe reñirse con otros enfoques de trabajo para la mejora de la calidad de vida de la población y no niega el trabajo con la individualidad, sino que lo sustenta. No hay motivo para que sea excluido. Por el contrario, es necesario para la sostenibilidad de la sociedad.

En tal orden de ideas y acogiendo lo propuesto por VALDIVIESO, E. (2022, p.229), señalamos que se requiere acercarse a la familia para conocer e identificar sus necesidades, a través de dos aproximaciones que matizamos de la siguiente manera: desde sus características de conformación (número de miembros, edades, vínculos de parentesco, personas con discapacidad, personas con problemas de salud; etc.) y desde la problemática específica que presenten (pobreza, violencia, abandono, desprotección, desplazamiento; etc.), a fin de precisar la actuación subsidiaria del Estado en su fortalecimiento. Ello implica tener una concepción de la familia desde un punto de vista multidisciplinario, esto es, desde una visión antropológica, sociológica, biológica y, consecuentemente, jurídica.

A partir de esta mirada, se torna posible determinar cuáles son los espacios de convergencia de las distintas posiciones políticas, generando confianza entre el sector público, el sector privado y la sociedad en general. Desde los tres niveles de gobierno y con la participación de la familia. Esto requiere una coherencia clara entre la norma y la acción amparada en la primera, con la suficiente difusión de las disposiciones y herramientas existentes para su implementación. Porque la familia debe conservar su libertad y, a la vez, contar con las garantías necesarias para cumplir sus funciones y fines.

Para ello, entre otros elementos, se requiere una visión estratégica de aprovechamiento de las redes locales cercanas a los habitantes, como el servicio público DEMUNA, presente en casi todo el territorio nacional, mejorándolo, modernizándolo y proyectándolo como un espacio de promoción de la familia para el adecuado cumplimiento de sus fines, con el compromiso firme de los tres niveles

de gobierno, del Poder Legislativo y de quienes aspiran a ocupar cargos públicos o a formular propuestas para la toma de decisiones que impacten positivamente en la calidad de vida de la población.

Por tanto, la búsqueda de consensos en el tema debe partir de una convicción acerca de la persona como ser relacional. Con lo cual, sostenemos que, fortaleciendo a la familia, se protege mejor a la infancia, lo cual conlleva el encaminamiento hacia el desarrollo humano integral.

Nada de ello ha sido priorizado en el horizonte de tiempo establecido para la realización del presente trabajo de investigación, a pesar de la existencia de algunos esfuerzos aislados y discontinuados para su concreción.

Respondemos, entonces, a los problemas formulados al inicio de la presente investigación:

#### 5.1.1 Sobre el problema general

El fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, en tanto obligaciones del Estado, no han sido realmente priorizados en la política peruana a través de medidas concretas para su cumplimiento, entre los años 1990 y 2020.

#### 5.1.2 Sobre el primer problema específico

Las propuestas de los principales actores políticos entre los años 1990 y 2020, no han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia.

#### 5.1.3 Sobre el segundo problema específico

No se evidencia la existencia de una visión estratégica por parte del Estado ni de los actores políticos respecto de la DEMUNA como vía de ejecución de estas obligaciones.

## 5.2 Recomendaciones

A partir de lo trabajado, consideramos que el estudio de la visión de la familia como fundamento social y, por tanto, como sujeto de derechos, puede ser profundizado dentro de los alcances de la Ciencia Política; a fin de conocer el comportamiento de la acción política dirigida al desarrollo, mirando a la persona, desde el inicio de su vida, como ser relacional y no como individuo separado de su entorno natural. Para ello, estimamos recomendable reflexionar sobre el enfoque de familia y sobre la posibilidad de aplicarlo, de manera transversal, en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En adición, se recomienda explorar y definir los puntos de encuentro de los distintos enfoques que han venido aplicándose en la acción pública, con el objeto de encontrar un espacio de armonización que permita seguir apuntalando a la persona como fin supremo de la sociedad y del Estado, de manera integral, para contribuir al bien común desde su esencia relacional. Es decir, pensar en cada persona y en todas las personas, de manera solidaria.

Con respecto a las estrategias que el Estado y la sociedad han determinado para cumplir con sus obligaciones en pro de la familia y la infancia, es de recomendar la realización de evaluaciones continuas con participación del propio fundamento social, para conocer su vigente y potencial impacto en la mejora de la calidad de vida de la población. Para ello, también, es importante abrir un espacio a la Academia, para encauzar el aporte que puede brindar al proceso.

Finalmente, desde el punto de vista del método de análisis correspondiente a la Ciencia Política, se juzga recomendable recurrir a la reflexión filosófica y cualitativa acerca de las categorías que han sido planteadas en la presente investigación. Con SARTORI (1979, pp.150, 237), consideramos que la filosofía inspira y tiene mayores alcances que la ciencia por sí misma. Para nosotros, es el



pensamiento filosófico, como generador de convicción, lo que puede hacer que la ciencia continúe conquistando su camino.

## 6. REFERENCIAS

### **Libros.**

Acuerdo Nacional. (2006). *Políticas de Estado y planes de gobierno 2006 – 2011*.

Recuperado de: <https://www.acuerdonacional.pe/seccion/documentos/publicaciones/>

Acuerdo Nacional. (2011). *Políticas de Estado y planes de gobierno 2011 – 2016*.

Recuperado de: <https://www.acuerdonacional.pe/seccion/documentos/publicaciones/>

Acuerdo Nacional. (2016). *Políticas de Estado y planes de gobierno 2016 – 2021*.

Recuperado de: <https://www.acuerdonacional.pe/seccion/documentos/publicaciones/>

Buaiz Valera, Y. (2013). *Ley de Protección Integral de la niñez y la Adolescencia Comentada de El Salvador*. Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador, (CNJ-ECJ) Recuperado de:

<http://aularedim.net/diplomado/docs/M2/M29.pdf>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Recuperado de:

[https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan\\_bicentenario\\_ceplan.pdf](https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf)

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. Recuperado de:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2305903/CEPLAN%20-%20Gu%C3%ADa%20de%20Pol%C3%ADticas%20Nacionales.pdf>

García Belaunde, D. (2005). *Las Constituciones del Perú*. Recuperado de:

<http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/LasConstitucionesdelPeru.pdf>

Heinrich, G., Leege, D. y Miller, C. (2008). *Guía del Usuario para Desarrollo Humano Integral (DHI)*. Catholic Relief Services y USAID. Recuperado de:

<https://www.crs.org/sites/default/files/tools-research/guia-del-usario-para-desarrollo-humano-integral-dhi.pdf>

Iturrieta, S. (2001). *Conflictos Familiares. ¿Cómo resolverlos?* CED, Universidad Católica del Norte, Chile. DOI: 10.13140/RG.2.2.32314.03523

Miró Quesada, F. (2001). *Manual de Ciencia Política*. Lima, Perú: Editorial Libros y Publicaciones.

Sánchez, H., Reyes, C. y Mejía, K. (2018). *Manual de términos en investigación científica, tecnológica y humanística*. Universidad Ricardo Palma. Vicerrectorado de Investigación. Lima, Perú.

Sartori, G. (1979). *La política. Lógica y métodos en las ciencias sociales*. ISBN: 76931788475656 Generado con: QualityEbook v0.38 Recuperado de:  
<https://significanteotro.files.wordpress.com/2018/09/giovanni-sartori-la-politica-logica-y-mecc81todo-en-las-ciencias-sociales.pdf>

Terreros, C. y Tibblin, A. (2004). *Colocando los derechos de los niños en la agenda local. La experiencia del modelo de la Demuna en el Perú*. Save the Children Suecia. Recuperado de:  
<https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/5451.pdf>

#### **Artículos:**

Aguilar, B. (1996). ¿Un nuevo derecho para los niños y adolescentes?. *Derecho PUCP*, (50), 443-453

Recuperado de:

<https://doi.org/10.18800/derechopucp.199601.017>

Arobes Escobar, S.M.; Arciniega Muñoz, A. y Ormea Alcázar, B. (2015) *Hacia la construcción del Sistema de Modernización de la Gestión Pública en el Perú*.

Recuperado de:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AC705642BAE4828705257F1D007783FA/\\$FILE/arobeco.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC705642BAE4828705257F1D007783FA/$FILE/arobeco.pdf)

Bernal Martínez de Soria, A. (2016, enero). La identidad de la familia: un reto educativo. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. *Perspectiva Educacional, Formación de Profesores*, 55 (1), pp. 114-128. ISSN: 0716-0488.

Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333343664008>

Buaiz Valera, Y. (2020). Estado, Política, Niñez, Aproximaciones para un Abordaje de Políticas Públicas. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central de Ecuador*, pp. 76-97.

Cardona Llorens, J. (2012). La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos. *Educatio Siglo XXI*. 2012, vol. 30, núm. 2, pp. 47-68.

Castro, R., Rivera, R y Severak, R. (2017, 30 de diciembre). Impacto de composición familiar en los niveles de pobreza de Perú. *Cuhso. Cultura- Hombre- Sociedad*. Recuperado de: <https://www.scielo.cl/pdf/cuhso/v27n2/0719-2789-cuhso-27-02-00069.pdf>

Cid Vásquez, M.T. (s/f). Ciudadanía de la familia: bien de la persona y bien común de la sociedad. Universidad CEU San Pablo, Madrid, España.

Recuperado de: [http://www.fuesp.com/pdfs\\_revistas/cp/27/cpe27art5.pdf](http://www.fuesp.com/pdfs_revistas/cp/27/cpe27art5.pdf)

Deneulin, S. (2019). El desarrollo humano integral: una aproximación desde la tradición social católica y el enfoque de las capacidades de Amartya Sen. *Revista de Estudios Sociales* 67. pp. 74-86. Recuperado de:

<http://www.scielo.org.co/pdf/res/n67/0123-885X-res-67-00074.pdf>

Donati, P. (2010). Le virtù sociali della famiglia. *Acta Philosophica. Rivista internazionale di filosofia* (vol. 19, fascicolo 2) 267-296. Recuperado de: <https://www.actaphilosophica.it/en/issue-2010-2>

Flaquer, L. (2000). Las políticas familiares en una perspectiva comparada. Colección de Estudios Sociales, 3. Barcelona. Fundación La Caixa.

García Ruiz, M.J. y Sánchez Barea, R. (2013). La familia occidental en el siglo XXI: una perspectiva comparada. *Estudios sobre educación*, 25, pp. 31-47, España. Recuperado de: <https://revistas.unav.edu/index.php/estudios-sobre-educacion/article/view/1879/1749>

García Sánchez, E. (2007). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3 (6). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/628/62830608.pdf>

Hillis, S.; Unwin, J.; Chen, Y; Cluver, L.; Sherr, L.; Goldman, P.; Ratmann, O.; Donnelly, C.; Bhatt, S.; Villaveces, A.; Butchart, A.; Bachman, G.; Rawlings, L.; Green, P.; Nelson, Ch. III†; y Flaxman, S. (2021)†. Global minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study. *The Lancet* (Vol. 398), pp. 391-402. Recuperado de: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2901253-8>

León Llorente, C. (2019). Cómo incorporar la perspectiva de familia en las políticas públicas en beneficio del menor. *Familia* 57, Universidad Pontificia de Salamanca. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7081078>

Leuridan, J. (2014, 2 de noviembre). La ética de las virtudes. *Cultura* (29), pp. 127-174.

Membiola-Pollán, M.; Pena-López, J.; y Sánchez-Anboage, E. (2019). La interrelación entre el “capital humano” y el “capital social”. Una aproximación al caso español. *Atlantic Reviews Economics*. Vol. 2 Núm. 2. EDaSS VII Interational Conference.

Recuperado de: <http://www.aroec.org/ojs/index.php/ARoEc/article/view/96>

Miró, J. (2013). La función económica y social de la familia. Institut del Capital Social. Universitat Abat Oliba CEU, Barcelona, España.

Recuperado de: <http://ulia.org/ficv/wp-content/uploads/2016/02/La-funci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-social.pdf>

Murcia, J.A. (2019). Teorización en el campo de estudio de las políticas públicas.

Revista de la Universidad Javeriana, Colombia. Recuperado de: [https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/PaPo/PaPo%2024-2%20\(2019\)/77762387006/77762387006\\_visor\\_jats.pdf](https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/PaPo/PaPo%2024-2%20(2019)/77762387006/77762387006_visor_jats.pdf)

Pérez Adán, J. (s/f). La comunidad: haciendo visible lo invisible. Departamento de Sociología, Universidad de Valencia, España.

Pérez Adán, J. (2018). La función social de la paternidad responsable. Anales Valencinos. Revista de Filosofía y Teología. Nueva Serie, Año V, Núm. 9, pp. 185-202.

Ros Codoñer, J. (2018, 19 de febrero). La familia como relación social. Universidad Católica de Valencia. Correlatos (Año 1, num. 1) 4-34. Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Recuperado de: [https://www.upaep.mx/templates/cefas/docs/01\\_familia\\_como\\_relacion\\_social.pdf](https://www.upaep.mx/templates/cefas/docs/01_familia_como_relacion_social.pdf)

Santa María, R. (2013, 3 de noviembre). Del género a la perspectiva de familia: elementos para una nueva propuesta. En Dikaion, Año 27, 22 -2, pp. 273-302. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/720/72031061005.pdf>

Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. Gaceta Ecológica (55), pp. 14-20. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905501>

Sobrino, M.; Gutiérrez, C.; Cunha, A.J.; Dávila, M.; y Alarcón J. (2014). Desnutrición infantil en menores de cinco años en Perú: tendencias y factores determinantes. Revista Panamericana de Salud Pública. 35(2):104–12. Recuperado de: <https://scielosp.org/pdf/rpsp/2014.v35n2/104-112/es>

Valdivieso, E. (2022). Enfoque de familia: una alternativa para el desarrollo de políticas públicas en Perú. Universidad de La Sabana. *Díkaion* 31, 1 pp. 210-247.

DOI: <https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.9>

Recuperado de:

<https://revistas.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/16759>

### **Informes.**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Sistemas Nacionales de Protección.*

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2020). *Aplicación de los objetivos del Año Internacional de la Familia y sus procesos de seguimiento.*

Recuperado de:

<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/75/61%E2%80%93E/2020/4>

Defensoría del Pueblo (2013). *¡Fortalezcamos las Demuna! Defendiendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes.* Serie Informes Defensoriales - Informe 164, Lima, Perú.

Inclusión Social, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Unicef (2020). *Análisis del gasto público en las niñas, niños y adolescentes de 2017 y 2018.*

Recuperado de:

<https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2021-02-17/analisis-del-gasto-publico-en-ninas-ninos-y-adolescentes-de-2017-y-2018.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2017). *Indicadores de gestión municipal.*

Recuperado de:

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitaes/Est/Lib1474/09.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1474/09.pdf)

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2019). *Perú: Línea de Base de los Principales Indicadores Disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2019*.

Recuperado de:

[https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1694/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1694/libro.pdf)

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2020). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES 2020*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2021). *Estado de la Población 2021*.

Joining Forces for All Children, Aldeas Infantiles SOS Perú, Save the Children, World Vision Perú, Plan International, Terre des Hommes Suisse, The Nando and Elsa Peretti Foundation, No Hay Paz sin Justicia, Campaña Peruana por el Derecho a la Educación, Asociación Nacional de Centros y Grupo Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño (2019). *Lista de Cuestiones antes de la presentación del sexto y séptimo informe combinados del Perú – LOIPR, pre-sesión N°90*

Recuperado de: <https://www.savethechildren.org.pe/publicaciones/lista-de-cuestiones-antes-de-la-presentacion-del-sexto-y-septimo-informe-combinados-del-peru/>

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Unicef (2014). *Gasto público en las niñas, niños y adolescentes en el Perú. Metodología y seguimiento*.

Recuperado de:



<https://www.unicef.org/peru/media/1671/file/Gasto%20P%C3%BAblico%20en%20las%20Ni%C3%B1as,%20Ni%C3%B1os%20y%20Adolescentes%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Unicef (2020). *Análisis del gasto público en niñas, niños y adolescentes de 2017 y 2018*.

Recuperado de:

[https://www.minsa.gob.pe/presupuestales/doc2021/difusion/Analisis%20del%20gasto%20publico%20en%20ni%C3%B1as%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes\\_2017%20y%202018.pdf](https://www.minsa.gob.pe/presupuestales/doc2021/difusion/Analisis%20del%20gasto%20publico%20en%20ni%C3%B1as%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes_2017%20y%202018.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Recuperado de:

[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1990\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2019). *El Reto de la Igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*.

### **Tesis y trabajos de grado**

Astudillo Díaz, J.J. (2017). *Calidad del servicio según usuarios externos de las Demuna de Los Olivos e Independencia*. (Tesis de Maestría). Universidad César Vallejo, Escuela de Posgrado. Lima, Perú.

Crosby, A.P. (2020). *El fortalecimiento de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente como estrategia de mejora de la gestión pública peruana en torno a la infancia*. (Trabajo de fin de Máster). Universidad Internacional de La Rioja, España.

Palacios Obregón, J.A. (2019). *Los instrumentos de gestión de las Demuna y la mejora en la protección integral de los derechos de los niños y adolescentes en Lima Metropolitana*. (Tesis doctoral). Universidad Nacional Federico Villarreal, Escuela Universitaria de Postgrado. Lima, Perú. Recuperado de [https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstream/handle/UNFV/3537/UNFV\\_PALACIOS\\_OBREGON\\_JOSE\\_ANTONIO\\_DOCTORADO\\_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unfv.edu.pe/bitstream/handle/UNFV/3537/UNFV_PALACIOS_OBREGON_JOSE_ANTONIO_DOCTORADO_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Rodríguez Ruiz, R. (2018) Avances y retos en el caso de la Defensoría Municipal de la Niña, Niño y Adolescente del distrito de Carabayllo. (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado, Lima, Perú. Recuperado de: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15184/Rodr%c3%adguez\\_Ru%c3%adz\\_Avances\\_retos\\_caso1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15184/Rodr%c3%adguez_Ru%c3%adz_Avances_retos_caso1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

#### **Normas legales.**

- Constitución Política del Perú de 1979.
- Constitución Política del Perú de 1993.
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989.
- Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño de 1924.
- Declaración de los Derechos del Niño de 1959.
- Declaración Americana de los Derechos del Hombre de 1948.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
- Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.
- Convención de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979.
- Código de los Niños y Adolescentes de 1993, aprobado por Decreto Ley 26102.
- Código de los Niños y Adolescentes de 2000, aprobado por Ley 27337.

- Decreto Legislativo 866 de 1996, que creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh).
- Ley 27793 de 2002, de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).
- Ley 27972 de 2003 y modificatorias, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28542 de 2005, Ley de Fortalecimiento de la Familia.
- Ley 29158 de 2007, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29597 de 2010, de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) que deroga la Ley 27793.
- Ley 30466 de 2016, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.
- Decreto Legislativo 1098 de 2012, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).
- Decreto Legislativo 1408 de 2018, Ley de Fortalecimiento de las Familias y prevención de la violencia.
- Decreto Legislativo 1443 de 2018, que modifica el Decreto Legislativo 1408.
- Decreto Supremo 055-2007-PCM, que aprueba la Estrategia Nacional denominada “CRECER” que establece la intervención articulada de entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local vinculadas con la lucha contra la desnutrición crónica infantil.
- Decreto Supremo 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- Decreto Supremo 005-2019-MIMP, que aprueba el Reglamento del Servicio de las Defensorías de la Niña, Niño y Adolescente.
- Decreto Supremo 013-2019-MINEDU, que aprueba la Política Nacional de Juventud.
- Decreto Supremo 008-2021-MIMP, que aprueba la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al año 2030.

**Planes Nacionales.**

Plan Nacional de Acción por la Infancia 1992-1995.

Plan Nacional de Acción por la Infancia 1996 - 2000.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 - 2010.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021.

Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011.

Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias (PLANFAM) 2016 - 2021.

### **Entrevistas, notas de prensa y artículos periodísticos.**

En los últimos 4 años número de Demunas a nivel nacional creció en 40% (21 de noviembre de 2016). *Andina*.

Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-en-ultimos-4-anos-numero-demunas-a-nivel-nacional-crecio-40-641387.aspx>

INEI (2021). “El 65.7% de la población de 6 a 16 años de edad accedió a internet durante el primer trimestre del 2021”. Recuperado de:

<https://www1.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-657-de-la-poblacion-de-6-a-17-anos-de-edad-accedio-a-internet-durante-el-primer-trimestre-del-2021-12918/>

Pierpaolo Donati: “Si cambiamos la cultura de las relaciones sociales, otro mundo es posible”. *Nuestro Tiempo, Universidad de Navarra*. Texto: María Isabel Solana.

Recuperado de: <https://nuestrotiempo.unav.edu/es/grandes-temas/pierpaolo-donati-relaciones-sociales>

República de Colombia, Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia (2018). “Nobel de Economía resalta el modelo de la Política De Cero a Siempre”. Recuperado de:

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2018/Paginas/Nobel-de-Economia-resalta-el-modelo-de-la-Politica-De-Cero-a-Siempre.aspx>

Urge cerrar las brechas sociales (02 de diciembre de 2019). *El Peruano*. Editorial. Recuperado de: <https://elperuano.pe/noticia/87143-urge-cerrar-las-brechas-sociales>

### **Otras publicaciones.**

Fujimori, A. (1990). Discurso de asunción de mando ante el Congreso de la República. Recuperado de:

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/participacion/museo/congreso/files/mensajes/1981-2000/files/mensaje-1990-af.pdf>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2017). *Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género*. Recuperado de:

<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/Folleto-Conceptos-Fundamentales.pdf>

Papa Pablo VI (1967). *Carta Encíclica Populorum Progressio*. Recuperado de:

[https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-vi\\_enc\\_26031967\\_populorum.html](https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html)

Papa Juan Pablo II (1987). *Carta Encíclica Sollicitudo Rei Socialis*.

Recuperado de: [https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf\\_jp-ii\\_enc\\_30121987\\_sollicitudo-rei-socialis.html](https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.html)

Papa Benedicto XVI (2009). *Carta Encíclica Caritas in Veritate*. Recuperado de:

[https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate.html](https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html)

Papa Francisco (2015). *Carta Encíclica Laudato Sí*. Recuperado de:

[https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)

Paraje, G. (2008). *Evolución de la desnutrición crónica infantil y su distribución socioeconómica en siete países de América Latina y el Caribe*. Chile: CEPAL y UNICEF. Recuperado de:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6145/S0800165\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6145/S0800165_es.pdf)

Toledo, A. (2001) Discurso de asunción de mando ante el Congreso de la República. Recuperado de:

<https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2001/>

Toledo, A. (2002) Segundo Mensaje a la Nación ante el Congreso de la República. Recuperado de:

<https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-22-03-2002/>

**Sítios web:**

[www.acuerdonacional.pe](http://www.acuerdonacional.pe)

[www.gob.pe/ceplan](http://www.gob.pe/ceplan)

[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

<https://dle.rae.es/>

7. ANEXOS

1. Declaración de autenticidad
2. Matriz de consistencia
3. Matriz de operacionalización
4. Instrumento de recolección de datos (IRD): Protocolo de entrevista semiestructurada
5. Validación de Jueces Expertos
6. Reseña biográfica de Jueces Expertos

## 7. Resúmenes de entrevistas realizadas

### **ANEXO 1.** Declaración de autenticidad

**FORMATO 5: Formato de Declaración de autenticidad y no plagio**  
**CODIGO: FDANP-05-2020EPG-UGA**



UNIVERSIDAD  
RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

**DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y NO PLAGIO**

**DECLARACIÓN DEL GRADUANDO**

Por el presente, el graduando: (Apellidos y nombres)

Crosby Crosby, Ana Patricia

en condición de egresado del Programa de Posgrado:

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

deja constancia que ha elaborado la tesis intitulada:

La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1980 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Declara que el presente trabajo de tesis ha sido elaborado por el mismo y no existe plagio/copia de ninguna naturaleza, en especial de otro documento de investigación (tesis, revista, texto, congreso, o similar) presentado por cualquier persona natural o jurídica ante cualquier institución académica, de investigación, profesional o similar.

Deja constancia que las citas de otros autores han sido debidamente identificadas en el trabajo de investigación, por lo que no ha asumido como suyas las opiniones vertidas por terceros, ya sea de fuentes encontradas en medios escritos, digitales o de la Internet.

Asimismo, ratifica que es plenamente consciente de todo el contenido de la tesis y asume la responsabilidad de cualquier error u omisión en el documento y es consciente de las connotaciones éticas y legales involucradas.

En caso de incumplimiento de esta declaración, el graduando se somete a lo dispuesto en las normas de la Universidad Ricardo Palma y los dispositivos legales vigentes.

Firma del graduando

1 de Agosto de 2022

Fecha



Trabajo de Tesis Doctoral:  
**La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.**

<b>Problema principal</b>	<b>Objetivo general</b>	<b>Categoría I</b>	<b>Indicador C.I</b>	<b>Subcategoría C.I 1</b>	<b>Indicador SC. I</b>
¿El fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, en tanto obligaciones del Estado, han sido realmente priorizados en la política peruana a través de medidas concretas para su cumplimiento, entre los años 1990 y 2020?	Analizar si el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, en tanto obligaciones del Estado, han sido realmente priorizados en la política peruana a través de medidas concretas para su cumplimiento entre los años 1990 y 2020.	Fortalecimiento de la familia	Políticas públicas. Medidas adoptadas. Planes y compromisos de gobierno.	Acciones del Estado	Políticas públicas y medidas adoptadas.
<b>Problema específico 1</b>	<b>Objetivo específico 1</b>			<b>Subcategoría C.I.2</b>	<b>Indicador SC. II</b>
¿Las propuestas de los principales actores políticos entre los años 1990 y 2020, han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?	Examinar si las propuestas de los actores políticos entre los años 1990 y 2020, han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia.			Propuestas de actores políticos	Planes y compromisos de gobierno
<b>Problema específico 2</b>	<b>Objetivo específico 2</b>			<b>Subcategoría C.I 3</b>	<b>Indicador SCI 3</b>
¿Existe una visión estratégica del Estado y los actores políticos respecto de las DEMUNA como vía de ejecución de estas obligaciones?	Determinar la existencia de una visión estratégica del Estado y los actores políticos respecto de las DEMUNA como vía de ejecución de estas obligaciones.			DEMUNA	Inclusión del servicio para el fortalecimiento familiar
<b>Problema principal</b>	<b>Objetivo general</b>	<b>Categoría II</b>	<b>Indicador C.II</b>	<b>Subcategoría C. II 1</b>	<b>Indicador SC. I</b>
¿El fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, en tanto obligaciones del Estado, han sido realmente priorizados en la política peruana a través de medidas concretas para su cumplimiento entre los años 1990 y 2020?	Analizar si el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia, en tanto obligaciones del Estado, han sido realmente priorizados en la política peruana a través de medidas concretas para su cumplimiento entre los años 1990 y 2020.	Protección a la infancia	Políticas públicas. Medidas adoptadas. Planes y compromisos de gobierno.	Acciones del Estado	Políticas públicas y medidas adoptadas.

<b>Problema específico 1</b>	<b>Objetivo específico 1</b>			<b>Subcategoría C II 2</b>	<b>Indicador SC II 2</b>
¿Las propuestas de los principales actores políticos entre los años 1990 y 2020, han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?	Examinar si las propuestas de los actores políticos entre los años 1990 y 2020, han priorizado el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia.			Propuestas de actores políticos	Planes y compromisos de gobierno
<b>Problema específico 2</b>	<b>Objetivo específico 2</b>			<b>Subcategoría C.II 3</b>	<b>Indicador SC.II 3</b>
¿Existe una visión estratégica del Estado y los actores políticos respecto de las DEMUNA como vía de ejecución de estas obligaciones?	Determinar la existencia de una visión estratégica del Estado y los actores políticos respecto de las DEMUNA como vía de ejecución de estas obligaciones.			DEMUNA	Participación del servicio en la protección a la infancia

**ANEXO 3: MATRIZ DE OPERACIONALIZACIÓN.** Mg. Ana Patricia Crosby Crosby.

Trabajo de Tesis Doctoral:

**La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.**

<b>Categoría I</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Item</b>
<b>Fortalecimiento de la familia</b>	Políticas públicas. Medidas adoptadas. Planes y compromisos de gobierno.	Políticas públicas y medidas adoptadas, así como propuestas políticas formuladas en los periodos gubernamentales 1990-2020 para el fortalecimiento familiar, definido como las medidas tomadas por el Estado y la sociedad para facilitar el cumplimiento de las funciones correspondientes a la familia, entendida esta como sujeto de derechos.	Análisis de las medidas y políticas públicas existentes y las propuestas formuladas para el fortalecimiento familiar entre los años 1990-2020.	Entrevistas. Documentos.  Para ambas categorías, se entrevistará, de manera semiestructurada, a personas participantes de: - los gobiernos comprendidos en el periodo 1990-2020; - las agrupaciones políticas presentes en el Parlamento Nacional que constituyeron las primeras fuerzas de oposición a los gobiernos, durante el referido periodo; - representantes de organizaciones presentes en el AN; - especialistas de la Academia.  Los documentos a analizar serán: -informes oficiales sobre la materia; -planes de gobierno; -planes nacionales de acción; -textos especializados. Dichos documentos serán contrastados con los compromisos constitucionales y contenidos en la Política 16 del AN.	Política 16 del Acuerdo Nacional (AN).  Resultados obtenidos.
<b>Subcategoría C.I 1</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Item</b>
<b>Acciones del Estado</b>	Políticas públicas y medidas adoptadas.	Políticas públicas y medidas adoptadas en los periodos gubernamentales 1990-2020. Entendiendo por política pública la respuesta gubernamental ante determinado problema público, bajo la rectoría de	Análisis de las medidas y políticas públicas existentes para el fortalecimiento familiar entre los años 1990-2020.	Entrevistas. Documentos oficiales. Textos especializados.	Compromisos correspondientes a la Política 16 del AN. Confrontación con informes sobre resultados de políticas públicas y medidas adoptadas.

		un Ministerio de Estado.			
<b>Subcategoría C.I 2</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Item</b>
Propuestas de actores políticos	Planes y compromisos de gobierno.	Propuestas políticas formuladas en los planes y compromisos de gobierno correspondientes a los periodos gubernamentales 1990-2020	Análisis de las propuestas concernientes al fortalecimiento de la familia en los planes y compromisos de gobierno de las principales fuerzas políticas opositoras presentes en el Parlamento entre los años 1990 y 2020.	Entrevistas. Documentos oficiales. Textos especializados.	Confrontación con los compromisos correspondientes a la Política 16 del AN.
<b>Subcategoría C.I 3</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Item</b>
DEMUNA	Inclusión del servicio para el fortalecimiento familiar	Inclusión de la DEMUNA, entendida como el servicio público a cargo de los gobiernos locales y regido por el gobierno central que contribuye al ejercicio de los derechos de los niños para su protección integral; en las medidas del Estado y en las propuestas políticas sobre el fortalecimiento familiar.	Análisis de la visión estratégica respecto de la DEMUNA por parte del Estado y de los actores políticos para cumplir con el compromiso de fortalecer a la familia.	Entrevistas. Documentos oficiales. Textos especializados.	Confrontación con informes especializados. Determinación del conocimiento de los alcances del servicio sobre la categoría.
<b>Categoría II</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Item</b>
Protección a la Infancia.	Políticas públicas. Medidas adoptadas. Planes y compromisos de gobierno.	Políticas y medidas adoptadas así como propuestas políticas formuladas en los periodos gubernamentales 1990-2020 sobre protección a la infancia, definida como la protección universal de sus derechos y la protección especial a los niños y adolescentes cuyos derechos sean vulnerados o amenazados. Existiendo una	Análisis de las medidas y políticas públicas y las propuestas formuladas para la protección de la infancia entre los años 1990-2020.	Entrevistas. Documentos oficiales. Textos especializados.  Para ambas categorías, se entrevistará, de manera semiestructurada, a personas participantes de: - los gobiernos comprendidos en el periodo 1990-2020; - las agrupaciones políticas presentes en el Parlamento Nacional que constituyeron las primeras fuerzas de oposición a los	Política 16 del Acuerdo Nacional (AN).  Resultados obtenidos.

		relación con el fortalecimiento familiar para favorecer el desarrollo humano integral infantil.		gobiernos, durante el referido periodo; - representantes de organizaciones presentes en el AN; - especialistas de la Academia.  Los documentos a analizar serán: -informes oficiales sobre la materia; -planes de gobierno; -planes nacionales de acción; -textos especializados. Dichos documentos serán contrastados con los compromisos constitucionales y contenidos en la Política 16 del AN.	
<b>Subcategoría C.II 1</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Item</b>
Acciones del Estado	Políticas públicas y medidas adoptadas.	Políticas y medidas adoptadas en los periodos gubernamentales 1990-2020. Entendiendo por política pública la respuesta gubernamental ante determinado problema público, bajo la rectoría de un Ministerio de Estado.	Análisis de las medidas y políticas públicas existentes para la protección a la infancia entre los años 1990-2020.	Entrevistas. Documentos oficiales. Textos especializados.	Compromisos correspondientes a la Política 16 del AN. Informes sobre resultados de políticas públicas y medidas adoptadas.
<b>Subcategoría C.II 2</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Item</b>
Propuestas de actores políticos	Planes y compromisos de gobierno.	Propuestas políticas formuladas en los planes y compromisos de gobierno correspondientes a los periodos gubernamentales 1990-2020.	Análisis de las propuestas concernientes a la protección a la infancia en los planes y compromisos de gobierno de las principales fuerzas políticas opositoras presentes en el Parlamento entre los años 1990 y 2020.	Entrevistas. Documentos oficiales. Textos especializados.	Compromisos correspondientes a la Política 16 del AN.
<b>Subcategoría C.II 3</b>	<b>Indicador</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Item</b>
DEMUNA	Participación del servicio en la protección a la infancia	Participación de la DEMUNA, entendida como el servicio público a cargo de los gobiernos locales	Análisis de la visión estratégica respecto de la DEMUNA por parte del Estado y de los actores	Entrevistas. Documentos oficiales. Textos especializados.	Informes. Determinación del conocimiento de los alcances del servicio en la categoría.

		y regido por el gobierno central que contribuye al ejercicio de los derechos de los niños para su protección integral; en las medidas del Estado y en las propuestas políticas sobre la protección a la infancia.	políticos para cumplir con el compromiso de proteger a la infancia.		
--	--	---	---	--	--

## ANEXO 4

### GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA  
Escuela de Posgrado  
Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Trabajo de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	
Grupo / Sector	
Entrevistado	
Cargo / Especialidad	
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	

Referencia de la tabla<sup>97</sup>

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.

### PREGUNTAS:

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?
2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?
3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?
4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

<sup>97</sup><https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/2950/9.%20Modelo%20Entrevista%20Semiestructurada%20Piloto%20y%20Modificada.pdf?sequence=21&isAllowed=y>

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?
9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?



## ANEXO 5: Validación de Jueces Expertos

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Elaboración de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

### VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO<sup>1</sup>

#### JUEZ EXPERTO 1

Nombre de Juez : Rafael Santa María D'Angelo  
Grado Académico : Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Lateranense  
Tipo de instrumento : Entrevista semiestructurada para investigación cualitativa

Sírvase marcar con una X en Sí o No, en cada criterio:

Nº	Criterio	Sí	No	Observaciones
1	El instrumento recolecta datos que permiten responder al problema principal de la investigación.	X		
2	El instrumento recolecta datos que permiten responder a los problemas específicos de la investigación.	X		
3	El instrumento es consistente con los objetivos de la investigación.	X		
4	El instrumento responde a la matriz de operacionalización de la investigación.	X		
5	El instrumento está estructurado de manera adecuada.	X		

Sírvase marcar con una X el resultado de la validación

Instrumento aprobado	X
Instrumento desaprobado	

Recomendaciones: Valdría la pena considerar alguna pregunta que pueda recoger iniciativas o experiencias comparadas a nivel de otros países respecto el fortalecimiento de la familia, la protección de la infancia y el trabajo de los municipios



Dr. Rafael Santa María D'Angelo

<sup>1</sup> Referencia de adaptación de la tabla de validación:  
<http://168.121.49.87/bitstream/handle/URP/1799/SVALENZUELA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Elaboración de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO<sup>1</sup>

JUEZ EXPERTO 2

Nombre de Juez : Regina Medina Espinoza  
Grado Académico : Doctora  
Tipo de instrumento : Entrevista semiestructurada para investigación cualitativa

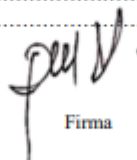
Sírvase marcar con una X en Sí o No, en cada criterio:

Nº	Criterio	Sí	No	Observaciones
	El instrumento recolecta datos que permiten responder al problema principal de la investigación.	x		
	El instrumento recolecta datos que permiten responder a los problemas específicos de la investigación.	x		
	El instrumento es consistente con los objetivos de la investigación.	x		
	El instrumento responde a la matriz de operacionalización de la investigación.	x		
	El instrumento está estructurado de manera adecuada.	x		

Sírvase marcar con una X el resultado de la validación

Instrumento aprobado	x
Instrumento desaprobado	

Recomendaciones..... Ninguns.....  
.....  
.....

  
Firma

<sup>1</sup> Referencia de adaptación de la tabla de validación:  
<http://168.121.49.87/bitstream/handle/URP/1799/SVALENZUELA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Elaboración de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO<sup>1</sup>

JUEZ EXPERTO 3

Nombre de Juez : Rolando Márquez Cisneros  
Grado Académico : Doctor  
Tipo de instrumento : Entrevista semiestructurada para investigación cualitativa

Sírvase marcar con una X en Sí o No, en cada criterio:

Nº	Criterio	Sí	No	Observaciones
	El instrumento recolecta datos que permiten responder al problema principal de la investigación.	x		
	El instrumento recolecta datos que permiten responder a los problemas específicos de la investigación.	x		
	El instrumento es consistente con los objetivos de la investigación.	x		
	El instrumento responde a la matriz de operacionalización de la investigación.	x		
	El instrumento está estructurado de manera adecuada.	x		

Sírvase marcar con una X el resultado de la validación

Instrumento aprobado	x
Instrumento desaprobado	

Recomendaciones.....  
.....  
.....



Firma

<sup>1</sup> Referencia de adaptación de la tabla de validación:  
<http://168.121.49.87/bitstream/handle/URP/1799/SVALENZUELA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## **ANEXO 6: Referencias biográficas de Jueces Expertos**

### **UNIVERSIDAD RICARDO PALMA**

#### **Escuela de Posgrado**

#### **Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

Elaboración de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

#### **VALIDACIÓN DE INSTRUMENTO.**

#### **RESEÑA DE JUECES VALIDADORES DEL INSTRUMENTO DE RECOPIACIÓN DE DATOS.**

Tipo de instrumento: Entrevista semiestructurada para investigación cualitativa

Juez Experto 1: **Rafael Santa María D'Angelo**, Doctor en Derecho por la Pontificia Università Lateranense de Roma, Italia. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica San Pablo, Arequipa.

Juez Experto 2: **Regina Medina Espinoza**, Doctora en Tecnología Médica, Decana de la Facultad de Tecnología Médica de la Universidad Nacional Federico Villarreal. Ex Directora Ejecutiva del Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar – INABIF y ex Viceministra de la Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Juez Experto 3: **Rolando Márquez Cisneros**, Doctor en Derecho por la Universitat Pompeu Frabra de Barcelona, España y con Estancias de investigación doctoral en la Universidad de

Bonn, Alemania. Docente en la Universidad San Martín de Porres, Universidad San Ignacio de Loyola, Universidad de Huánuco y la Academia de la Magistratura.

## ANEXO 7. Resúmenes de entrevistas realizadas (por orden alfabético)

### ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Viernes, 25 de febrero de 2022, 12:00 horas, vía la plataforma virtual zoom.
Grupo / Sector	Político
Entrevistado	Abogada Martha Chávez Cossío
Cargo / Especialidad	Derecho Constitucional, Laboral, Justicia
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Congreso de la República

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD

### PREGUNTAS:

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Ingresó en febrero de 1992 a asesorar al Poder Ejecutivo, siendo, en ese año, nombrada secretaria de la PCM y, posteriormente, resultando elegida Congresista del CCD. Fue secretaria relatora de la Comisión de Constitución del CCD.

En 1995 es elegida para el Congreso 1995-2000. Fue la primera mujer presidente del Congreso de la República.

En el año 2000 fue reelegida, pero se interrumpió el periodo en el año 2001. En ese año, la vuelven a elegir para el periodo parlamentario 2001-2006 (con suspensión, absolución y reincorporación). Para ser nuevamente elegida para el periodo 2011-2016.

El contexto del 5 de abril de 1992 lo explica en base a la búsqueda del bien común. Se atravesaba una situación muy crítica que afectaba, sobre todo, a las mujeres y a los niños y, entre ellos, a los más pobres. Con las medidas adoptadas, fueron los más beneficiados. Antes, 7 de cada 10 personas se encontraban en la pobreza.

Se priorizó la construcción de colegios, el reforzamiento del vaso de leche de los comedores populares. La entrega de buzos, zapatillas. Poco a poco se fue recuperando la capacidad económica del Estado. Seguro escolar.

Hubo que enfrentar al terrorismo, tanto a nivel policial militar, como social.

Sobre la Constitución de 1993, en cuanto a la familia, se reconoció lo que contenía la Constitución de 1979. Ello obedece a la identidad del peruano, que es un ser creyente. Aquí se invoca a Dios en el Himno Nacional. Además, se cree en la vida. Se incluye que la familia es una institución natural que el Estado reconoce, no crea. Y esto, por la trascendencia social de la familia. Porque se generan nuevas vidas. El Estado promueve el matrimonio por la estabilidad que implica, para proteger a sus miembros. No hubo mucho contratiempo en el CCD al respecto.

Durante su presidencia en el Congreso, se realiza la Conferencia de Beijing, por lo que asistió encabezando la delegación oficial. Esto conllevó un trabajo muy complicado. El 90% de los asistentes eran de ONGs, y solo el 10%, eran funcionarios. Por lo que trabajaron mucho y se amanecieron para coordinar y que no se escapara nada. Por eso, se logró incluir las reservas de defensa de la vida y la prohibición del aborto.

Hay que conocer y defender a las poblaciones autóctonas.

Fue una época intensa, con programas sociales.

En los años '96, '97, hubo una crisis económica mundial. En el año '98 hubo una crisis de guerra con el Ecuador. Por eso, no puede decirse que el primer gobierno del presidente Fujimori fue mejor. El segundo también fue bueno.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Sí, como célula básica de la sociedad.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?  
Toma consciencia de las diferencias en las oportunidades de desarrollo, por experiencia de vida. Pone el ejemplo de la señora que trabajaba en su casa y que tenía una hijita de la edad de la suya. Pudo ver las dificultades que atravesaba muy de cerca, ya que debía dejar a su hijita para ir a trabajar y ayudar a cuidar a otra niñita.
4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?  
Ver pregunta 1.
5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 1.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
Básicamente, participó en temas constitucionales y de justicia en las comisiones congresales correspondientes.  
Propuso que se creara un programa nacional de cunas municipales como política de Estado, pero no tuvo éxito. Considera que debe hacerse. Para proteger a los niños y a la familia. Temas como ese contribuirían a la democracia.  
No estuvo de acuerdo con la creación del ministerio de la mujer, salvo que hubiera sido temporal, pero se ha hecho permanente y nadie podría removerlo. Hubiera preferido el ministerio de la familia. Porque la burocracia internacional tiene su propia agenda y hay mucha puerta giratoria entre personas que trabajan en ONGs, agencias de cooperación y gobierno. Se da la tergiversación de los temas.
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
La familia tiene base constitucional, pero no se identifican políticas públicas a su favor.  
No tiene en mente los planes por la familia.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?  
Ver pregunta 1.
9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?  
Ver pregunta 1.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Ver pregunta 1.



Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Sí, lo conoce.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
No lo especifica.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Sí, aunque ha sido desaprovechada. Por falta de capacidad, de calidad.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Fortalecerla. Los municipios son los que están más cerca de la gente.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Sí, una relación estrecha.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Puede ser el AN, pero no opera. Hay que intentar hacerlo funcionar. No como único lugar, pero hay que aprovecharlo.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Además de programas como las cunas municipales, se debe tomar consciencia de que el concepto de familia está fallando. “Hemos perdido el enfoque de lo que significa familia”. Se pone a la mujer como autónoma, fuera de la familia. Entonces, hay que volver a ver qué significa familia. Qué significa, para el Estado.  
Qué es la familia en sí: el escenario donde se replican los vicios o virtudes de la persona.  
El Estado debe mirarla para cumplir con sus obligaciones, hacia el bien común. Se ha perdido la vida familiar. Con la posibilidad del trabajo remoto se puede hacer algo, pero hay que saber combinar.  
Necesitamos pensar “en qué estamos”. Todos. Estado, sociedad civil, partidos políticos.  
Síntomas: fallas, desde un punto de vista multidimensional. Importante que los niños tengan acceso a libro, a jugar, para su protección.  
Ante la pregunta a profundidad: demasiado individualismo, y se ha olvidado al entorno. Ejm.: los abuelos.

## ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Viernes 21.01.2022, 16:30 horas, vía zoom
Grupo / Sector	Servidores públicos
Entrevistado	Olga Combe Jeanneau
Cargo / Especialidad	2003: consultora MIMDES. Luego: asesora del Gabinete de Asesores MIMDES. 2004-2005: Gerente de Protección Integral y encargada de la Gerencia de Promoción Familiar del Inabif. 2005: Gerente de Protección Integral y encargada de la Dirección General de Familia y Comunidad. 2005: Directora General de Familia y Comunidad. Agosto 2011 – abril 2012: Gerente de Protección Integral del Inabif.
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	MIMDES

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

En el año 2003, antes de ingresar a ser parte del INABIF, realizó una consultoría junto a otras dos personas, por la que propusieron una estructura orgánica con enfoque de familia. Esto es, los programas contra la violencia y Wawa Wasi, pasaron a formar parte del INABIF. Igualmente, se creó la Dirección General de Familia en el MIMDES. Todo ello en consonancia con la Política 16 del AN.

Esto en el marco de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) que permitía hacer estos cambios a nivel de ministerios, rectorías, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

En el año 2005 se impulsaba desde el Congreso, campañas pro valores, al lado de representantes de la Sociedad de Prensa.

Luego, reingresó al INABIF. Comenta que en el periodo gubernamental 2006 – 2011 no se impulsó el enfoque de familia en las políticas públicas, concentrándose en la lucha contra la anemia y la DCI a través de la concentración de programas sociales (“se diluyó en Plan de Apoyo a la Familia”). Posteriormente, en el periodo 2011 – 2016, el MIMDES (hoy MIMP) pierde funciones a raíz de la creación del MIDIS, con el cual se superponen en objetivos y rectorías a nivel de infancia y familia (habla de presiones para que se mantenga el MIMP). Se desactiva el PRONAA que, a pesar de sus problemas, era un buen programa social, presente en todas las situaciones de vulnerabilidad que se presentaban en el país. Todo ello, acompañado de un proceso de descentralización fallido, hace que se diluya el trabajo efectivo del Estado a favor de la familia.

El Ministerio de la Mujer se ha reducido al tema de violencia, prácticamente. No se justifica que haya un ministerio de estado solo para eso. Bastaría un programa. La estrategia CRECER debió ser continuada, entrelazándose con otros programas. Para trabajar en los temas de Familia, Escuela y Nutrición.

Hace énfasis en la necesidad de contar con una estructura que permita mirar a la familia desde el ámbito público.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?  
Sí. La antigua Ley de Fortalecimiento a la Familia contemplaba un catálogo, una guía para fortalecer a la familia.
3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la infancia debe ser protegida?  
Sí. Pero los indicadores del PNAIA no son reales, en el sentido que se basan en muestras muy pequeñas. Solo se miden actividades.
4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?  
Sí. Ver preguntas anteriores.
5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Sí. Debería trabajarse articuladamente entre los Centros de Integración Familia (CEDIF), gobiernos subnacionales, DEMUNA, escuela.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
Ver pregunta 1.
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Desde el periodo gubernamental 2011 – 2016, aparece un “fanatismo” por los planes nacionales de acción y por diversas normativas, pero “se invisibiliza a la familia”. En el PNAIA hay informes anuales ante el Congreso, pero en los demás planes, no hay control de cumplimiento.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?  
Primero dice que no se necesitarían políticas públicas específicas. Pero luego, que el MIMP debería elaborar una ruta que puede ser un plan, contemplando las DEMUNA, los CEDIF, CAR, WW, APAFAs. La virtualidad facilitaría estas articulaciones.  
Puede haber ejes:
  - Desarrollo afectivo emocional
  - Nutrición
  - Escolaridad
  - Competencias blandas
  - Salud.Todo ello con indicadores y presupuesto. Pero no hay que entramparse en definiciones.

Una de las causas de los fracasos de las políticas públicas: NO VER A LA FAMILIA.

En los '90 hubo programas exitosos: WW, PRONAA, FONCODES, vacunación. Hasta el 2011.

Hay una resistencia al tema de familia. Cuando la realidad demuestra la vida familiar, extendida (INEI).

Los países desarrollados ayudan a la familia. Ejemplo: adultos mayores. Costarán más al Estado si no hay cuidados familiares.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Los indicadores podrían ser la FAMILIA, EDUCACIÓN y NUTRICIÓN. No se necesita más burocracia.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

Para considerar a la familia como sujeto de derechos: salir de la discusión acerca de lo que es familia. Determinar quién vive en la casa y, a partir de ahí, diseñar políticas públicas. “Ya no haría un plan más”.

RUTAS – EJES – INDICADORES – RESULTADOS. Ciudadanía.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?

Sí. Pero los mismos alcaldes desconocen a las DEMUNA. Pone el ejemplo de su distrito, La Molina. Hay carteles de distintos servicios de la municipalidad, pero no de la DEMUNA (dónde queda). No es visible. Si no se conoce, no se puede fiscalizar. Deberían ser fortalecidas con participación de la sociedad y de la academia. Y con voluntariado.

2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver pregunta 1.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?

Ver pregunta 1.

4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?

Ver pregunta 1.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
El DHI se relaciona con la libertad, desde la familia. Hace falta una cultura más Cristiana para apreciarlo.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver preguntas anteriores.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver preguntas anteriores.

## ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Viernes, 04 de marzo de 2022, 6:30 p.m., vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Ex funcionario Poder Ejecutivo
Entrevistado	Andrés Corrales Angulo
Cargo / Especialidad	Abogado, Magíster en Gerencia Pública
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Minsa, PCM, Ministerio de la Mujer (MIMDES, MIMP)

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA

## ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD

### PREGUNTAS:

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Para situar el contexto, presenta una síntesis de los cargos ocupados en distintos periodos gubernamentales:

De febrero a julio de 2002: asesor del Despacho Ministerial del Minsa. Delegado del ministro ante el AN.

Julio 2002 – diciembre de 2003: asesor del Despacho de PCM. Se creó el Foro del AN para que pudiera reunirse. Se aprobaron algunas políticas de Estado.

Enero 2004 – julio 2006: asesor del Despacho Ministerial MIMDES.

Agosto 2016 – agosto 2017: jefe de gabinete de asesores MIMP.

Agosto – noviembre 2017: asesor del Despacho Viceministerial PV.

En la época en que estuvo en PCM, había un ambiente respetuoso y alturado de todos, ante temas de familia. Como ejercicio de ciudadanía, había consenso en el apoyo a la familia y la protección a la infancia.

Se sentía el influjo de la CDN. Nadie discutía la importancia de los temas.

Problema: las políticas necesitaban desarrollo, por parte el Ejecutivo y del Legislativo. Eso es lo que ha costado más. Por eso, se critica injustamente al AN, cuando él no ha sido el problema. Ha habido una insuficiente capacidad del PE y del Congreso para desarrollar las políticas.

“El mejor plan de gobierno es el del AN”.

Había una máxima consciencia de la importancia de los temas. Pero la CDN generó cambios en la legislación que, hasta el momento, es difícil implementar. Por ejemplo, cómo se complementan los derechos de los niños con las responsabilidades parentales.

Cuando pasa al MIMDES, el tema de la desprotección familiar no estaba desarrollado. Se dan las primeras normas: colocación familiar, a través de una RM a fin de que el INABIF pusiera en práctica lo que decía el CNA. Esto, para relacionarlo con la familia. Programas familiares para reintegración, en lugar de internar a los niños en los Centros de Acogida Residencial (CAR). O para ingresar al programa de adopciones. Pero, hasta ahora, prima el acogimiento residencial como medida de protección. Cuando debería ser el acogimiento familiar. Aún no se han generado las condiciones para que esto funcione.

Luego, ya en el MIMP, la situación era un poco diferente. En el año 2015, se produce en España la tercera reforma legislativa de protección a la infancia (la primera fue en 1987 y la segunda, en 1996). Esto fue recogido en el Decreto Legislativo 1297, que fue un avance y que incorporó la visión española sobre la infancia en el ámbito familiar. Pero el acento del Ministerio de la Mujer está en la mujer y en la niñez. Se descuida a la familia, como entidad rectora. También, a los adultos mayores. Hay Direcciones Generales, pero no hay impacto.



Por tanto, hubo avances efectivos en el campo de la niñez, pero no en la familia ni en la población adulta mayor.

En la PCM, hubo un esfuerzo por tratar de visibilizar las políticas de Estado del AN. Se institucionalizó el Foro y se elaboraron Matrices comparativas por cada política. El CEPLAN buscó encardinar las políticas nacionales a las de Estado. Todo ello se mantuvo al nivel de planes nacionales.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Encuentra diferencia entre apoyo y fortalecimiento, por un tema de concepción de los términos.

La Constitución y los acuerdos internacionales hablan de la familia como institución o elemento natural y fundamental. Otras normas internacionales dicen que la familia tiene derecho a ser protegida. Cuando era profesor en la PUCP, elaboró un material de enseñanza llamado “La familia como sujeto de derechos”, asimilándola a las personas jurídicas. Muchos se opusieron. Planteaba, desde esa visión de la familia como sujeto de derechos, el principio de subsidiariedad de la intervención del Estado, cuidando la vida privada (CDN, CNA).

Por eso, ve el apoyo como algo que implica respeto a la familia, desde la subsidiariedad. En cambio, cuando se habla de fortalecimiento, esto no le queda claro. Aunque dice que no está mal.

Sobre la definición de familia, ha visto que hay dificultades de los diseñadores de las políticas públicas. Pero bastaría ver el censo para saber dónde están y qué es lo que se debe hacer. Se resiste a creer que esto pueda paralizar la intervención de apoyo o fortalecimiento a la familia. El tema es no saber qué hacer.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la infancia debe ser protegida?

La CDN introduce el Interés Superior del Niño (ISN), en tres dimensiones: como principio, como normas y procedimientos, y como consideración primordial. Tanto en el Estado como en la esfera privada. Pero no dice que siempre debe prevalecer el ISN. Sin embargo, nuestra legislación sí lo dice. Esto es una imperfección.

Se ha avanzado, poco a poco, pero es un proceso inacabado. Los derechos han ido mejorando, progresivamente.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

No hubo referencia específica al respecto. Se desprende de las respuestas anteriores.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

No hay tanta consciencia sobre la importancia de la familia para la infancia. Aun cuando la CDN la sostiene.

Primero se adoptó el concepto de abandono. Luego de desprotección y de riesgo, tomada de la legislación española. Ante el riesgo de desprotección, se requiere la

intervención del Estado para evitarla, ayudando a la familia. Pone como ejemplo la visión francesa al respecto.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

En la gestión del MIMDES, había consciencia sobre la importancia de la familia. Por eso se aprobó el Plan Nacional 2004 – 2011. Presidió la Comisión Multisectorial que elaboró el Plan.

En el documento había solidez conceptual sobre el motivo por el cual se requieren esas políticas. Fue aprobado por unanimidad en la PCM.

Luego, hubo una comisión para su implementación. Pero no se trabajó adecuadamente. Se hicieron indicadores, pero faltó voluntad política en las siguientes gestiones. Después, se esperó a que culminara ese Plan y se reemplazó por otro.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Se desprende de las respuestas anteriores.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

Lo que está pendiente en el Perú es definir cómo apoyar a la familia.

No hay políticas de apoyo a la familia para que cumpla adecuadamente sus funciones. No hay guarderías. Los wawa wasis institucionales no se replicaron. Hoy hay Cuna Más y es insuficiente.

No hay programas de estimulación temprana. De ayuda a las familias con más hijos. No hay políticas de capacitación.

Las APAFA no tienen entre sus objetivos ayudar a las familias para que sean mejores familias.

El Estado tiene que dejar de ser pasivo. “La inversión debería estar en la familia”.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

El ente rector no ha desarrollado mucho el tema de familia. No hay investigación. Ni fondos que las financien. La familia no está presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

Sí. Pero es un tema de posiciones que, generalmente, son extremas. Por ejemplo, el tema de familia es discutido. Hay quienes no quieren que el Estado se acerque a la educación. Y otros, dicen los padres no tienen nada que ver en la educación de sus hijos. Esto hace que, en general, no ingresen al tema de familia porque no es rentable políticamente. “Pueden salir chamuscados”. Y quienes lo hacen, normalmente, son quienes tienen convicciones fuertes al respecto.

Comúnmente, las familias no salen a marchar. No hay movimientos fuertes de familia.

La prensa da más cobertura y ocasionan más reacción frente a quienes no están de acuerdo con fortalecer a la familia. Sino, quienes tienen otra posición van a ser calificados de conservadores o ultras, tachados.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?

Se desprende de las preguntas anteriores.

2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Las DEMUNA intervienen ante el riesgo de desprotección familiar. Pero no tienen recursos. Tienen responsabilidades sin competencias reales.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?

Sí, pero con condiciones.

4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?

Explicitar su rol. Desde el nombre: no solo niños y adolescentes. Pero, sobre todo, a nivel normativo. Funciones. El riesgo, por ejemplo, es que los defensores vean al niño en contra de su familia, cuando la familia debería ser su aliada. Los municipios están más cerca de la gente, van a la situación concreta.

Capacidad del defensor. Cuidar su perfil, su tipología. Con competencias, habilidades, aptitudes, liderazgo. Eventualmente, rotación entre defensores, con distintos conocimientos. Para eso: legislación y acompañamiento de la ciudadanía. (Había 900 municipios con menos de 20 trabajadores. Y algunos que solo tienen 4 trabajadores. Ahí no hay DEMUNA).

Recursos. Incentivos municipales. Fondos intangibles.

Herramientas de los defensores. Por ejemplo, visitas a las familias. Planes de cada defensor. Articulación con más servicios. Visión integral.

Experiencia MIMDES, con Ana María Romero: Procuencas. Ante la fragmentación del Estado, se buscó la articulación de programas. Para esto, hay que empoderar al defensor para que pueda convocar y hacer lo mismo en su territorio, con una delegación del ente rector, en analogía con lo que ocurre entre el Minsa y las DIRESA. Igual, podría plantearse la relación MIMP / DEMUNA. La DEMUNA podría hacer esto. Pero los alcaldes tienen que estar convencidos.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?

El DHI es el despliegue de todas las capacidades de las distintas dimensiones de la persona.

El desarrollo es individual y social.

El primer espacio promotor del DHI es la familia. Una familia que funciona. Pero en un mundo complejo, la familia necesita la ayuda del Estado y de la comunidad. Incluso en el tema de la discriminación hacia la mujer: la familia es el espacio para erradicar esa discriminación.

2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

De las respuestas anteriores, se desprende su identificación con el AN.

3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

El panorama es complicado. Si la familia no funciona, todo cae. Por ejemplo, la salud. Hay que intervenir ante los primeros síntomas. Y hay que prevenir.

La familia se va deteriorando, pero hay poca data. Sin embargo, hay indicadores como el aumento de delitos, de riesgo, de desprotección, de problemas de salud, de educación.

Los esfuerzos del Estado no son proporcionales al deterioro de la familia.

Hay una falsa oposición entre el individuo y su comunidad. Son complementarios. La familia es la primera comunidad.

Sin embargo, hay una oportunidad en culturas como la latinoamericana y, específicamente, la peruana. Los peruanos valoramos mucho a la familia. Esto no es común en todo el mundo. La pandemia lo ha demostrado. El anillo de protección ha sido la familia. Si antes había alguna incertidumbre al respecto, ahora, ya no hay duda. Para la protección, la subsistencia, el bienestar, el desarrollo.

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA  
Escuela de Posgrado  
Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

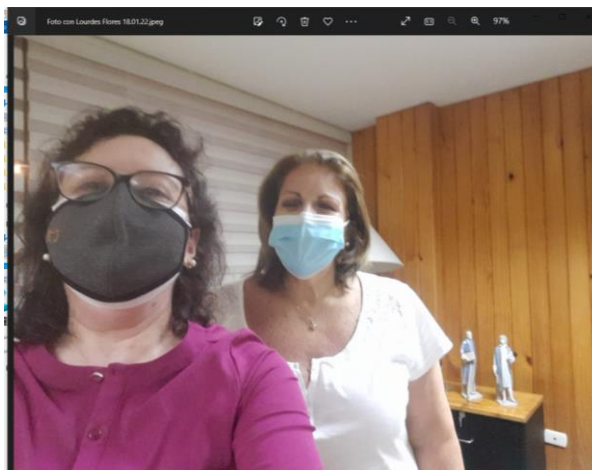
Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	18 de enero de 2022
Grupo / Sector	Político
Entrevistado	Dra. Lourdes Flores Nano
Cargo / Especialidad	Abogada. Doctora en Derecho.
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Congreso de la República 1990 – 1992 y CCD 1992-1995

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



**RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA  
ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

En el contexto político, trabajó el tema de la violencia contra la mujer y se empezó a estructurar todo el sistema normativo y administrativo a favor de la niñez. El niño visto como sujeto de derechos era la gran novedad por la CDN. El Código de los Niños y Adolescentes fue un hito importante.

Ya en la Constitución de 1979 se hablaba del tema de la familia. Había distintas posiciones. Por ejemplo, Arturo Salazar Larraín defendía la función procreativa y sostenía que debía promoverse un número significativo de la prole. Sin llegar a extremos, sí se rescataba la importancia de la familia para la educación y el desarrollo del niño. Eso se replicó en la Constitución de 1993 que habla de la protección a la familia

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

La familia debe ser fortalecida, definitivamente. Y es algo que no se ha desarrollado con suficiencia. No ha habido una visión clara sobre la necesidad de trabajar con la familia como núcleo, concibiéndola no patriarcalmente sino como un espacio moderno que, a la vez, responde a la cultura peruana. Una cultura que descansa en la visión ancestral, en las raíces, en los lazos familiares. Más allá del tipo de familia del que se trate. Pero sí es importante mantener la visión complementaria de la figura paterna y materna, sin importar si hay matrimonio o no (la doctora Flores manifiesta tener una visión conservadora al respecto, que cree en el matrimonio como origen de la familia y en el inicio de la vida desde la concepción).

“Esto se encuentra en la misma Constitución y, a nivel de partido, nosotros creemos en la soberanía familiar, que es la visión social cristiana”.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

La protección a la infancia tiene su base en la CDN y, como se dijo antes, en la visión del niño como sujeto de derechos. Pero no de una manera aislada. Coincide con la primacía que se ha dado al enfoque individualista cuando se habla de derechos. Y reflexiona (a raíz de la entrevista) en la conveniencia de ver a la familia como un sujeto de derechos en sí misma.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Es verdad que el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia son obligaciones del Estado. Y coincide (también a raíz de la entrevista) en que la familia es una comunidad, incluso, anterior al Estado. Por lo tanto, el Estado debe facilitar que ella cumpla sus funciones.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Es clara la relación entre la familia y la protección a la infancia.

El aspecto intergeneracional también es abordado. La familia es el espacio donde el niño aprende a respetar a la autoridad y, a luego, ejercerla, en igualdad de condiciones. Concuerta con el aporte al capital humano desde la familia.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Ex Congresista y miembro del CCD, ha participado en temas para combatir la violencia hacia la mujer, la violencia familiar. Le pareció sumamente importante el nacimiento de las defensorías del niño y su promoción. También trabajó en el tema de la infracción de los adolescentes a la ley penal (justicia juvenil) y constató que muchos casos tenían su origen en ambientes familiares con problemas.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Sobre las políticas públicas de protección a la infancia, tiene presente el CNA, las Defensorías. Todos los cambios que nacen desde la CDN. Y la creación del Ministerio de la Mujer.

Sobre el tema de fortalecimiento de la familia, no tiene presente políticas públicas al respecto. Dice que no ha habido planes de acción acerca de la familia o, en todo caso, ha habido una carencia de difusión e identificación de las mismas. Cuando hacemos mención de los Planes 2004-2011 y 2016-2021, cae en cuenta que no han sido suficientemente conocidos. En el caso del primero, que hablaba del enfoque de familia, coincide en que no prosiguió por posiciones ideológicas que llaman al debate y que diluye el planteamiento de acciones sobre el tema de fondo.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

Dado que se reflexiona sobre la carencia de políticas públicas claras, sobre todo en el tema del fortalecimiento familiar, considera que sí es necesario que se elaboren con un enfoque de familia que no se circunscriba (ante la pregunta) a una visión asistencial. La asistencia es necesaria pero no suficiente. Debe tenderse (también ante la pregunta) a una visión integral que permita hablar de una soberanía familiar y a un reconocimiento de la familia como sujeto de derechos.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Sobre los indicadores, podemos hilar las reflexiones esbozadas acerca de los programas de asistencia como Juntos y otros. Señaló en diversas partes de la entrevista, especialmente, la educación. Y también mencionó la importancia de la nutrición.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidad al respecto? ¿Cuáles? Sí hay responsabilidad en los actores políticos. En todas las instancias.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Se refiere a las DEMUNA como importantísimas. “Entusiasmaba, en su momento, ver cómo se replicaban”. No le quedaba muy claro si el personal era pagado por la municipalidad (se le mencionó que forman parte de la estructura orgánica de los municipios). Pero hizo hincapié en el potencial de atención que se tiene, incluso para el desempeño de los alcaldes, que deben pasar de la exclusividad del cemento (“el cemento es necesario, pero no lo es todo”) a conocer a las familias de su comunidad, a las necesidades de sus miembros, etc. (Preguntó sobre la función actual de las DEMUNA. Hicimos un comentario sobre una pérdida del norte de las mismas y su identificación con la desprotección familiar en lugar de su protección. Para nosotros, las DEMUNA debían ser el motor de activación de todos los actores locales y del rector, para su intervención en favor de la infancia y de la familia).
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Tienen funciones. Es necesario proteger los alimentos, el régimen de visitas, la adopción misma como derecho del niño (lo mencionó antes, en el contexto y en la primera parte). Pero pueden recuperarse más.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Sí podrían tener una función más dedicada a la familia. Puso como ejemplo la experiencia cubana del médico de familia, que facilita la llegada del Estado a la población.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Se necesitan recursos y decisión.

#### Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Asienta con agrado la relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral. Comparte con la entrevistadora la visión de integralidad del desarrollo humano que se encuentra en la doctrina social de la Iglesia y las definiciones del desarrollo humano desde el PNUD. Reflexionamos sobre el primer nombre que tuvo el ministerio de la mujer (Promudeh).
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podrían debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Sobre el espacio para encontrar consensos que originen políticas públicas, no identificó al AN de manera espontánea. Tampoco la Política 16. Se refiere, en cambio, al Congreso de la República.



3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Coincide con traducirlas a políticas públicas en concreto, fortaleciendo a la familia, en relación a la infancia y al DHI. Como base para la generación de oportunidades de desarrollo para todos.

### **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Lunes 24.01.2022, 9:00 a.m. Vía la plataforma virtual zoom.
Grupo / Sector	Actores políticos
Entrevistado	Mag. Franco Germaná
Cargo / Especialidad	Asesor 2019 - 2021
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	AMPE

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Asesor de la AMPE, como asociación sin fines de lucro, entre los años 2019 y 2021, primero como asesor legal y luego, externo.

Una fase muy especial de su participación se realizó durante la pandemia del coronavirus.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?  
Como concepto, no ha sido manejado en la AMPE. Tampoco en la gestión anterior, como se desprende de las memorias respectivas.  
Entiende que la familia debe ser protegida, primero con la nutrición de los niños, con el empoderamiento de la mujer.  
Recuerda que como AMPE se diseñó el programa Hambre Cero y se impulsó un trabajo, directamente con las familias, a través de “AMPE nutritivo”, con la cooperación taiwanesa, para apoyar a las ollas comunes.
3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?  
Sobre la infancia, enfatiza el tema nutricional. Menciona algunos programas sociales.
4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?  
Los identifica. Menciona que, si hablamos del ser y no del deber ser, la AMPE tenía como prioridad el hacer incidencia política con el gobierno central, básicamente para el tema presupuestal destinado a acciones concretas previstas por cada gobierno local. Y para hacer frente a situaciones como la pandemia y la inseguridad ciudadana.  
De hecho, se basaban en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.
5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Personalmente, encuentra una relación. Pero no recuerda que haya sido planteada como asociación.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
Como asesor de la AMPE, ha visto nacer proyectos piloto acerca de la nutrición infantil. Piensa que pudo haberse identificado más aspectos como la capacitación a las mujeres para su empoderamiento, por ejemplo.
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Sabe de los Planes de Acción por la Infancia, pero no conocer de políticas públicas acerca el fortalecimiento familiar. No se conoce los alcances del enfoque de familia. Dice: “no se debate sobre lo que no se conoce”.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?  
Reitera el tema nutricional, la capacitación.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?  
Ver preguntas anteriores.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Sí hay responsabilidad. En su participación ante el AN, no recuerda referencias específicas a los temas planteados.

Segunda parte:

- 1- ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Sí las conoce. Pero indica que se ven como oficinas que están en un primer contacto con los niños y con las mujeres. No hay mayor referencia al servicio. Tampoco en el aspecto nutricional.
- 2- ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta anterior.
- 3- ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Ver preguntas anteriores.
- 4- ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Además del tema presupuestal, el perfil de los profesionales (no están dispuestos a ganar poco, sean psicólogos, psiquiatras, trabajadores sociales). Pero no solo se responde ante temas presupuestales (PPR). Además, debería haber creatividad para reconocer el trabajo de las DEMUNA con sellos o certificaciones. Eso también resulta importante para los alcaldes, porque puede implicar réditos políticos.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
No se ha planteado la relación al interior de la AMPE. Considera que sí hay relación, pero se refiere más a la protección desde la asistencia. El DH lo identifica con lo concebido con PNUD (esperanza de vida, etc.)
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ha participado en el AN. Pero no tiene en mente la Política 16. No recuerda que se haya abordado. Refiere el Ministerio de la Mujer.

3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 4 apartado anterior. No solo PBI. Porque eso no responde a cómo están las familias, por ejemplo.

### **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Jueves, 03 de marzo de 2022, 9:30 a.m., vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Actores políticos / sociedad civil
Entrevistado	Salvador Herencia
Cargo / Especialidad	Comunicador
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Grupo Impulsor Inversión en la Infancia

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Ha desarrollado su labor de comunicador y movilizador social, por más de 40 años, de los cuales, 28 los ha pasado en el exterior.

Ha sido director de Comunicación en Unicef para América Latina y el Caribe, Innocenti etc.

Desde hace más de 10 años forma parte de la iniciativa ciudadana Grupo Impulsor Inversión en la Infancia para erradicar la pobreza. Se enfoca, especialmente, en la lucha contra la anemia y la DCI. Plataforma: Salgalú.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Se refiere al concepto desde su experiencia de trabajo a favor de la primera infancia.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Conoce las medidas que se han adoptado acerca de la niñez, por su especialidad.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

No sabe si son obligaciones del Estado (en tono de crítica). El tema está en la gestión de los gobernantes, que debiera empezar desde el gobierno local. El número de empleados que existen en los tres ministerios sociales es grande. Y para qué.

Existe un mecanismo anacrónico de trabajo. “¿Rectores de qué?” ¿Cuál es el impacto del trabajo? Se cae en el “make up”, en el maquillaje. No hay un desarrollo efectivo.

Casi todas las constituciones en América Latina tienen en mismo problema.

En el Perú hay un síndrome feo: “todo lo sabemos”. Pero no hay gobernabilidad ni verdadera descentralización.

Por ejemplo, el trabajo que se derivaba del Plan contra la Anemia, se ha paralizado. Hay una complicidad de todos los sectores. No está en el chip de los políticos. Ni en el Ejecutivo ni en el Congreso (antes, coordinaban con algunos legisladores como grupo multipartidario, había un seguimiento. Pero ahora, no, porque se dejó de lado). Falta un liderazgo claro.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

La familia es importantísima para el trabajo con la infancia.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Especialidad en el tema de infancia. Incidencia.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

En el tema de infancia, se ha avanzado a nivel normativo, procedimientos y planes de acción. Pero falta implementarlas efectivamente.

Ha habido una tecnocratización en el tema (“niñólogos”) pero no se ha socializado lo suficiente para conocer y ejercer los derechos por parte de la ciudadanía.  
Sobre los Planes de Familia: ha escuchado como noticia, pero no los conoce.  
El Estado no tiene una política de comunicación y menos, de incidencia. Ya no hay comunicación pública y social. Ni tampoco una evaluación real del presupuesto.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces?  
¿Qué deberían abarcar?  
Ver preguntas anteriores.
9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?  
Ver preguntas anteriores.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Ver preguntas anteriores.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Sí, y no funcionan. No hay más de 450 inscritas de los más de 1700 municipios.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Considera que el servicio está abandonado.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
No hay capacidades.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Que las DEMUNA funcionen y tengan su propio mensaje. Una planificación desde lo local, con rostro humano.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
La relación existe. La familia es esencial. Es fundamental ir a ella, acercarse a ella, para lograr los objetivos.



2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El AN, pero no incorpora estos temas.  
La Mesa de Concertación: “juega el juego del avestruz”.  
Cree más y apuesta por las asociaciones público privadas.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Se necesitan fortalecer las alianzas entre lo público y lo privado, con acciones concretas  
Un gobierno real por la infancia que parta desde lo local. Ejemplo: Cuba, con la secretaría técnica e la Infancia, en gobiernos regionales. Primero, la familia.  
Se apuesta por la ciudadanía.  
Se acaban los programas nacionales y nadie dice nada.  
Harán incidencia para las elecciones 2022.  
Actualmente, es una vergüenza. Pero ese no es el Perú. Hay que reivindicar la clase política.  
Ha habido una priorización formal en los temas, pero no en su implantación. ¿Cuántos municipios han trabajado?  
Trabajó en la constitución de Brasil. Se tomó el concepto de inversión en la infancia como factor de erradicación de la pobreza. “Aquí, trabajamos más política que estratégicamente.”  
La gente no conoce las DEMUNA. Ni siquiera los alcaldes.  
El problema es la gestión efectiva. Debe haber una Comisión de Derechos permanente.  
Debe haber una coordinación entre GOREs y GLs más presupuesto.  
El combate a la violencia debe ser una política de Estado, empoderando a las DEMUNA (las estadísticas, deben tenerlas).

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Viernes, 28.01.22, 11:30 a.m. vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Actores políticos
Entrevistado	Úrsula Letona Pereyra
Cargo / Especialidad	Abogada, Magister en Gestión Pública
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Congresista de la República (Fuerza Popular) 2016-2019.

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

En la época de su representación congresal hubo un esfuerzo multipartidario impulsado por el Padre Gastón Garatea, para trabajar el tema de la inversión por la infancia. Se enfatizó el aspecto presupuestal para que hubiese una partida dedicada a la primera infancia, en la lógica de la economía de libre mercado. Se entendió que la mayoría de autoridades piden más presupuesto, básicamente, para cemento, reduciéndose el desarrollo a las áreas de salud y educación, dejando otros temas muy importantes como la DCI.

El tema de familia fue satanizado en su periodo, hablándose de diversidad y quedándose en ese discurso. No existía ningún impulso al trabajo por la familia. Siempre se hablaba del “grupo familiar”, de sus conformantes, pero no del concepto de familia.

Había una corriente muy fuerte que se logró contener en cuanto a los intentos de distorsión de la idea de familia. Había mucha ignorancia y una intención de dejar de lado la institución de la familia a pesar de su reconocimiento mundial como tal. Sobre todo, esta intención provenía de la izquierda radical, que hablaba de la comunidad LGTIB, de la igualdad, bajo el argumento de la existencia de la “derecha conservadora”, con la etiqueta de las manifestaciones como “Con mis hijos no te metas”.

A pesar que se les repetía y se explicaba que no somos fabricados, sino que provenimos de una familia, no se quería entender.

Esta fue una de las polémicas más duras en su periodo. Porque se trataba de una corriente apoyada por parte de la prensa. No se entendía que la dimensión ética y espiritual de la persona se forma en la familia.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Sí. El fortalecimiento de la familia debe encaminarse con un enfoque específico sobre la misma, con una visión de 360 grados. Son herramientas para lograr los objetivos.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Ver preguntas posteriores.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Claramente.

Ante la pregunta a profundidad sobre la distinción que puede haber entre “protección” y “fortalecimiento”, dice que la protección es una obligación intrínseca del Estado, mientras que el fortalecimiento alude a la mejora de programas que ya están funcionando. Para este último se requiere articular, con el enfoque del fortalecimiento a la familia. Esta debe ser una de las prioridades del Estado, de manera transversal en todos los procedimientos.

Concuerda con el planteamiento de la entrevistadora acerca de la relación intergeneracional en la familia.

Se refiere, en términos de ejemplo, a la conciliación trabajo – familia.

Esta visión no existe, salvo en la Iglesia.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ante la pregunta a profundidad sobre la posibilidad de ver a la familia como sujeto de derechos, dice que sí. “Urge una visión diferente de la familia”. Tener en cuenta el derecho de los niños a crecer en una familia. La entrevistadora hace una reflexión acerca de la visión comunitarista.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Ver pregunta 1.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

No identifica los planes por la familia. Sí los PNAIA. Dice que “esta es una batalla que hemos perdido, porque solo se habla de género y la visión de la familia se ha restringido al tema de las mujeres agredidas”.

Deben ser diseñadas con este enfoque (ver pregunta 2), desde la realidad de la familia extensa, no desde la definición de familia sino desde la labor de la familia en la sociedad (como fundamento social).

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

Ver pregunta anterior y siguiente.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Partiendo de una línea base:

- Número de familias en el Perú
- Programa de apoyo a los padres en la primera infancia
- Familia extensa
- Programas sociales de apoyo a la infancia
- Deserción escolar.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

Ver preguntas anteriores.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?

Sí. Es el servicio más cercano a la población.

2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver pregunta siguiente.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Requieren un nuevo enfoque, un rediseño. Que funcionen con un enfoque de familia.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Ver pregunta anterior.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Sí, definitivamente (comparte una reflexión con la entrevistadora: la generación de igualdad de oportunidades para todos).  
El bienestar emocional se obtiene en el seno familiar. Como dice el Prof. Polo (España) en una visión antropológica a través de una investigación científica, los seres humanos somos mejores en la familia.  
Le planteo si está de acuerdo con quienes plantean que es el Estado el que necesita de la familia para existir y cumplir sus funciones (prius del Estado), dice que sí. “Si las familias nos pusiéramos de acuerdo ya no habría Estado. Pero es necesario para la convivencia”.  
“La familia es el aliado fundamental para el desarrollo”. Son las familias quienes tienen el poder.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El AN. Que debe ser visto como un espacio donde se redefina el plan nacional por la familia a partir de una política de fortalecimiento de la misma.  
Cuando participó en el AN, propuso esta visión junto a Marisol Espinoza, y sintió acogida en el grupo. Marisol Espinoza proponía retirar la referencia específica a la infancia (en la Política 16) y centrarse en la familia, en la cual se ubica la infancia. Había acogida a esta propuesta.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Debería volver a presentarse la visión explicada en la respuesta anterior ante el AN. Que nazca de allí. Se puede pensar en un zar por la familia, que incluye a todos los miembros de la misma.  
Se requiere una Política Nacional de Fortalecimiento de la Familia. Para ello, primero debe haber una medición (ver pregunta 9).  
Se necesita mayor asistencia para el aumento de capacidades de los padres. Por ejemplo, los padres que trabajan deben poder cumplir su rol paternal y maternal. Esto repercutirá en el mejor desarrollo de los niños. “Herramientas para los padres”.

**ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**  
Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA  
Escuela de Posgrado  
Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Jueves, 27.01.2022, 11:30 a.m., vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Actores políticos
Entrevistado	Bióloga Carol Maraví
Cargo / Especialidad	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Familia, Infancia, Vida y Bioética de la CEP
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Conferencia Episcopal Peruana

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Inició su trabajo en marzo de 2012, en la Pastoral de la Infancia de la CEP. Luego, en el año 2014, esta Pastoral pasó a formar parte de la Comisión de Familia, Infancia y Vida (“como debe ser, porque, lógicamente, la infancia se desarrolla en el ámbito de la familia”, afirma) y ahora se ha añadido la Bioética. Donde permanece hasta la actualidad.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

El fortalecimiento de la familia es bastante amplio y debe ser visto de manera transversal en todas las políticas públicas. Desde la vivienda, transporte (tiempo en el traslado que impide que los padres lo dediquen a sus hijos), sanidad etc.

La sociedad no es un conjunto de individuos, sino un conjunto de familias. La familia es una sociedad doméstica y, en la mayoría de casos, en el país existe la familia extensa. Sin embargo, este fortalecimiento a la familia no ha sido tratado de manera integral.

La familia tiene que ser fortalecida para que cumpla plenamente sus funciones, creando condiciones adecuadas para su desarrollo, desde la salud, seguridad, sistema educativo eficiente, etc.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

La infancia es protegida, en primer lugar, en la familia. Es ahí donde el niño aprende a relacionarse, a respetar parámetros de convivencia.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

El rol de Estado es subsidiario. Parte de ello es ver a qué se destinan y a dónde van los impuestos que todos los ciudadanos pagamos. Justamente, ese rol para atender a todos los rubros, inciden en el fortalecimiento familiar y, por tanto, en la protección de la infancia.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver pregunta 3.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Se refiere a su trabajo al interior de la Conferencia Episcopal.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Haría falta difundir el acceso a los servicios públicos por parte de las familias. Lamentablemente, ya no hay una ley de fortalecimiento familiar.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

Ver pregunta 2.



9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Pueden manejarse indicadores como:

- La conformación de la familia (¿papá y mamá? ¿Solo uno?) Los miembros de la familia, que, mayormente, es extensa. Por ejemplo, en las casas se construyen más pisos para que vivan los hijos, los nietos etc.
- Escolaridad (incluyendo las pruebas PISA)
- El inicio de las relaciones sexuales, el embarazo temprano
- Las horas de trabajo y las horas empleadas para el traslado (transporte)
- Problemas como el alcoholismo
- Seguridad
- Servicios públicos para la vivienda.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Sí la tienen. Por ejemplo, las empresas deberían tener un enfoque de responsabilidad familiar, generando reuniones familiares y espacios para la familia de los trabajadores. Esto hará que los trabajadores sean felices y produzcan más.  
Lo mismo en las municipalidades, las juntas vecinales, los espacios familiares.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Sí lo identifica como un servicio de la municipalidad (lo relaciona con los CEM).
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
No sabe si solo se han enfocado en la atención de casos o si están desempeñando un trabajo proactivo por la familia.  
Pone como ejemplo los COF (Centros de Orientación Familiar) de la Iglesia, que podrían replicarse o copiar su modelo. A través del AN, podría proponerse que la Iglesia Católica apoye con las capacitaciones en las DEMUNA y otros espacios similares, así como en la creación de estos centros. Normalmente, esto se da en colegios o Parroquias, pero puede extenderse.  
Por ejemplo, la municipalidad de Lima está haciendo un trabajo interesante creando el área de Familia. Lo mismo en Chiclayo, cuyo gobierno regional ha visibilizado en tema.  
Esto puede tomarse como experiencias para que los GORE sepan dónde invertir su presupuesto (ejecutarlo) y no devolverlo (revertirlo) al gobierno central.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Pueden ser una vía de ejecución (ver preguntas 1 y 2) por su presencia a nivel nacional y por estar cerca de las familias.

4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Capacitación y recursos.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Sí. El ser humano es complejo, no solo es cuerpo.  
Por ley natural, tiene relación con su fe. Se sabe creado. Esta es una pata de la mesa que se suele dejar de lado.  
Desde una antropología Cristiana, el desarrollo espiritual debe seguir impartándose en la escuela, a través el curso de Religión. Porque el sentido de trascendencia da esperanza. Como la ecología de Benedicto XVI.  
Hoy ya no se respeta el silencio. Estamos llenos de ruido. Eso afecta la dimensión espiritual de las personas.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El AN es una mesa para conversar y llegar a acuerdos destinados al bien común. Es un espacio de encuentro.  
Más que el derecho de la familia a ser protegida o fortalecida (Constitución) es una necesidad del Estado el fortalecer a la familia. Para poder trabajar y fortalecer a la Nación.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Debe llegarse a un acuerdo sobre la definición de familia para evitar ideologías. Nuestra realidad muestra que la unión entre hombre y mujer es lo general. También existen casos de familias monoparentales (normalmente, por abandono) o viudez. Estas familias deben ser apoyadas para suplir la presencia de ambas figuras (paterna y materna) con psicólogos y otros especialistas. Y ver como una ventaja (gracias a Dios) está la familia extensa, con los abuelitos presentes.  
Se necesitan acuerdos. Que las capacitaciones no las haga el MIMP sino la Iglesia, incluso a nivel local, y que el personal de los servicios sea adecuado.  
Pone como ejemplo los centros de acogida para el adulto mayor de la municipalidad de Lima.  
El trabajo por la familia debe ser transversal, integral.  
En lugar de MIMP debería haber un Ministerio de la Familia que integre el trabajo por la mujer y las políticas públicas concordantes.

**ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Viernes, 01.04.22. 10:00 horas, vía la plataforma virtual zoom.
Grupo / Sector	Técnico político
Entrevistado	Fanny Montellanos Carbajal
Cargo / Especialidad	Educadora
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Ministerio de la Mujer, PCM, MIDIS, MTPE

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Empezó en el campo, como educadora de educación inicial con especialización en problemas de aprendizaje, primero en el sector privado y luego, en el sector público (sabe lo que es un bus escuela). A partir de ahí es que se interesa por las políticas sociales.

En una primera etapa, forma parte el Programa Nacional Wawa Wasi, en el Promudeh, como coordinadora de campo. Cuando se crea este ministerio, había mucha cooperación de organismos internacionales, en planificación, en temas de fondo. Luego, asume la dirección del PNWW.

Después pasa a la Fundación Telefónica, al Programa Pro Niño. Y a la PCM, como secretaria técnica de la CIAS. Al término de lo cual fue consultora de la FAO por 6 años (2011-2016), coordinando el apoyo al sector público en programas de seguridad alimentaria (MIDIS, MINAGRI, MINAM, MIMP).

En el MIDIS fue asesora del VM de Política y Evaluación Social (2016-2018). Va al MIMP, como DE del Inabif (abril 2018-julio 2019) y regresa al MIDIS como asesora de la Alta Dirección en temas de Desarrollo Infantil Temprano – DIT (julio-nov. 2019). Se logra un nuevo programa presupuestal orientado a resultados sobre el DIT.

Directora Ejecutiva de Cuna Más (nov. 2019-oct. 2020, tuvo que enfrentar la pandemia y dirigir el programa en un contexto de emergencia) y VM de Prestaciones Sociales (de diciembre de 2020-agosto 2021). Actualmente, es Directora General del Empleo en el MTPE.

Desde su experiencia, afirma que ha notado grandes avances en temas de infancia, mujer y familia, sobre todo, en los últimos 20 o 30 años. A esto ayuda la visión estratégica programática que tiene el impulso desde el contexto global, como los ODM, ODS (agenda 2030), lo que ha permitido ir mejorando en el alineamiento programático internacional, con un horizonte más largo, sin volver a cero. A su parecer, se ha ido mejorando el modelo de intervención en los temas de infancia, mujer y familia.

Ante la pregunta a profundidad: los avances en estas tres variables no han sido equitativos. El Promudeh fue un avance significativo y lo es hasta ahora como referente internacional. A inicios del año 2000, los especialistas en infancia decían “cómo quisiéramos que el tema de infancia sea tan fuerte como el de la mujer”.

En los años 2007 y 2008, el tema de infancia despegó, sobre todo, en el tema nutricional, con el PAN. Lo que permite trabajar el DIT con varios sectores, a través de la Estrategia CRECER. Ello implicó la articulación horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno). Cuando termina, se fortalece con la INCLUIR PARA CRECER del MIDIS, con una estrategia de ciclo de vida, que comprende un eje productivo.

Ha habido diferencias en las diversas gestiones, por las prioridades correspondientes a cada una.

Ante la pregunta a profundidad: El tema de familia ha sido más relegado. No ha sido el mismo avance porque no ha habido consenso.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?  
Sí, desde un enfoque sistémico.

Ante la pregunta a profundidad: la familia sí puede ser considerada sujeto de derechos. Poner al centro a la familia. Si es así, con el enfoque de familia se genera una cadena de muchos responsables. No es fácil articular. Pero hay que hacerlo. Sobre el tema de familia hay documentos y normas, pero no servicios ni resultados.

El fortalecimiento de familia lo considera como un resultado. Liderado por el MIMP.

Para eso hay que definir a la familia. Con ello, se pueden generar servicios, intervenciones efectivas basadas en evidencias. Como se logró para el caso de la primera infancia que cuenta con un PPOR (presupuesto por resultados).

“El fortalecimiento de la familia se ve como un enunciado filosófico. Pero no se concreta”.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Ver pregunta 1.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Ver pregunta 1.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver preguntas posteriores.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Ver pregunta 1.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Sí. Señala que el MIMP tiene una Dirección General de la Familia y Comunidad, que realiza esfuerzos, pero no tiene suficiente presupuesto ni incentivos. “Necesitamos políticas nacionales de familia”. El año pasado (2021) se aprobaron políticas sobre el adulto mayor, los NNA, la mujer, pero no sobre familia.

Se busca a las familias, pero individualizando.

Un ejemplo de lo que se puede hacer: en INABIF existía el programa “Acercándonos”, que no sabe si continúa. Con un enfoque territorial, acercaban los servicios a las familias (DEMUNA, CEM).

“La mirada de familia es diferente a la mirada individual”.

Ha faltado difusión a los planes sobre la familia (no los menciona espontáneamente) y hacer un seguimiento al tema de presupuesto.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

Recomienda, para la elaboración de las políticas públicas, que se recuerden los compromisos internacionales que el país ha asumido. Las políticas de Estado

deben adecuarse a las políticas internacionales, para garantizar mejores y un mayor horizonte de tiempo.

Para el tema de familia se necesita conocerlas y brindarles servicios.

El D.S. derogado por CEPLAN (027), solo hablaba de grandes pautas, lineamientos. Ahora, además, las políticas aterrizan en servicios. Se pone el enfoque en la gestión de resultados.

Considera que la Dirección General de la Familia y Comunidad del MIMP debe crecer mucho más.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Ver respuestas posteriores.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

No hubo apuntes específicos al respecto.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?

Ver pregunta 1.

2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver pregunta 4.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?

Sí, puede ser una oportunidad, porque responde al territorio, que es responsabilidad del gobierno local.

4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?

Debe fortalecerse a la DEMUNA, no solo con recursos materiales, sino con capacidades, desde el gobierno nacional. Esta es una debilidad.

Hasta antes de la pandemia, había encuentros nacionales de DNAs. El MIMP empezó a certificar, pero esto todavía es incipiente.

“Se necesita un enfoque más macro de la DEMUNA. Esto está en ella misma. Hay que mirarla y recogerla”.

Se necesita que el alcalde esté convencido. La DEMUNA debería ser parte de la agenda local para un plan desconcentrado, gestión. “Hay que apostar por convencer al alcalde”. ¿Cómo? Para el tema de familia, con ayudas piloto, desde la experiencia de la primera infancia con un enfoque territorial.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Sí. Fijando, primero, cuáles son las necesidades de cada uno. El DHI es el fin supremo del Estado.  
En familia, no solo debe trabajarse con una perspectiva de protección social. Hay que diseñar ejes.  
Por ejemplo, entre los servicios, está la DEMUNA.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
AN, CIAS. Los gobiernos locales, los GORE. En cada nivel siempre hay espacios. Hay que rescatarlos.  
La Política 16 del AN, que citaba en sus intervenciones, no ha sido difundida. La conocía en los programas sociales que gestionaba, pero todavía no ha marcado presencia.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?
  - La Dirección General de Familia y Comunidad del MIMP debe crecer mucho más.
  - Identificar los países que tengan avances relevantes en el tema de familia para trabajar sus experiencias con cooperación internacional. Incluso, virtualmente.
  - Trabajar con la sociedad civil. Ahora el Estado está más abierto al diálogo. Incluso con el sector privado, entidades de investigación.
  - Por ejemplo, en el MTPE se está trabajando el tema del empleo decente para personas con discapacidad. Hay reuniones a nivel macro regional, pero con la búsqueda de resultados en 3 ejes: empleo, empleabilidad y auto empleo. A partir de ahí se elabora un plan de acción. Hay que empezar a escuchar.
  - Una vez establecidos los ejes, se puede diseñar indicadores. Cada política nacional tiene sus objetivos prioritarios, sobre los que se dan lineamientos para ofrecer servicios. En el tema de familia, hay que identificar los ejes para entender cuáles son los resultados esperados.
  - Algo así ocurrió con el tema de primera infancia. Se establecieron 7 resultados que fueron construidos desde el año 2011, primero, a nivel de un grupo de trabajo. Planteándose qué se entendía por DIT para comprender cuáles eran los resultados a obtener (salud, apego, nutrición, etc.) Luego, pasó a ser una estrategia, ingresando a la agenda pública. Como consecuencia, el MEF formuló el PPR: PPOR. De manera que, actualmente, se cuenta con 2 PPOR: uno para DIT y otro para violencia hacia la mujer. “Lo mismo debería hacerse con el tema de familia”.
  - En el PPOR DIT se identifican productos, que responden a una intervención efectiva basada en evidencias. Por ejemplo: en el servicio de cuidado diurno (Cuna +), las evidencias muestran cómo implementarlo, siguiendo determinadas pautas, porque está probado que funcionan (por ejemplo: si una madre cuidadora tiene 8 niños a su cargo, las pautas pueden decir que sean 6 niños).



- Menciona un libro sobre desarrollo en ruralidad, de Javier Escobal, María Isabel Remi y Ricardo Fort (REVISAR, podría ser confusión de autores). Resalta el tema de la articulación. Dice que se propone hacer una intervención simultánea, no progresiva, en:
  - Prestación social.
  - Otro tipo de servicios: carreteras, agua, saneamiento, internet etc.
  - Grupo de servicios con eje productivo.

A partir de esos paquetes se pueden diseñar “combos” de servicios. Articulados.

- En un país como el Perú hay mucha diversidad territorial, cultural etc. Por eso no bastan las políticas macro, porque quedan “pequeñas”. Hay que adaptarlas a los territorios.
- En el tema de familia, el MIMP tiene una mirada muy de protección social. “La política de familia debe ser más amplia, más macro” (parece una contradicción con lo que dijo antes, pero se entiende el sentido). Que incluya, por ejemplo, la salud mental.
- Se puede rescatar la experiencia de las ONG. Por ejemplo, en participación.
- La política es muy importante, porque visibiliza las necesidades y permite ofrecer servicios. Pero debe tener un enfoque territorial. Bajar al llano.

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Jueves, 17 de febrero de 2022, 20:00 horas, vía la plataforma virtual zoom.
Grupo / Sector	Político
Entrevistado	Dra. Fabiola Morales Castillo
Cargo / Especialidad	Doctora en Comunicación, política
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Congresista de la República entre los años 2001 y 2011

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.

## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Durante su época de parlamentaria, había muy pocos congresistas interesados en el tema de la familia. Quizá un 1%. En el periodo 2001-2006, entre y 10 congresistas, pero sin un compromiso real en temas de defensa de la vida, la persona y la familia. En el periodo 2006-2011, menos, todavía. Quizá 5 como máximo. Por lo tanto, trabajó, sobre todo con organizaciones de padres, de familias, ONGs, municipios, como Lima y Piura. Realizó diversas audiencias públicas, también en otras regiones.

En su época, por ejemplo, se aprobó, lamentablemente, la ley del divorcio *express*, propuesta por el PPC. Lo cual demostraría incoherencia. Ya se había aprobado, antes, el divorcio por acuerdo mutuo, lo cual debilitaba el último bastión de protección a la familia. Con el *express*, se puede acudir a municipios y notarías para realizarlo, cuando no estaban preparados para eso.

Todo esto inicia en la década del '50 y '60, desprotegiendo a la familia. Ha habido un continuo ataque a la institución familiar por intereses personales. Personas que vivían su propio drama familiar además de favorecerse económicamente con estas medidas.

Nuestras leyes no protegen a la familia sino que propician su ruptura. No solo es un problema de los mayores, sino que se afecta la situación de los hijos. Es una

ruptura total de la familia. Sería interesante que, para la separación, se tome en cuenta la opinión de los hijos y de los otros miembros de la familia extensa.

En el Congreso se trabajó por personas, no por partidos. Ella extrañó un partido político que defendiera a la familia, a la vida, a los niños.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Parte de la persona humana y las organizaciones a su alrededor. La primera institución: la familia, como célula básica de la sociedad. Desde la raíz que puede conducir al desarrollo.

Sobre la definición de familia, esta ha sido maltratada por quienes no quieren reconocer qué es, verdaderamente, la familia.

Debe verse a la familia nuclear más la ampliada. Hay circunstancias excepcionales en que la estructura cambia. Cambian las circunstancias, pero no el concepto: la institución de derecho natural. Por lo tanto, cualquier norma que vaya contra ese concepto no sería auténtica ni digna de respetarse. Esto por ideologías.

Los principios antropológicos se centran en entender qué es la persona humana, con inteligencia, voluntad y libertad. Una persona que vive en familia, de ahí se puede extraer el concepto de familia. Pero hay poco conocimiento de lo que es la persona humana, como creatura. Es atacada por ideologías que no quieren saber lo que es.

Ante la pregunta a profundidad: lo importante es conocer las funciones de la familia.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Ver respuestas relacionadas a los fines de la familia.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Ver pregunta 1.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Sí. Pero el trabajo por los derechos de los niños se ha separado de la familia, cuando su primer derecho es nacer y, luego, vivir en su familia. Tener una familia que los proteja.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Fue congresista de la República en dos periodos consecutivos: 2001 – 2006 y 2006-2011. Presidió distintas Comisiones, como la de Mujer y Familia, Descentralización, Ética, Ambiente y Ecología.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Sobre el Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011, en el Congreso no se trabajó el tema. Pero ella impulsó el trabajo por la familia, sobre todo, a nivel de audiencias públicas y otros. Con municipios y colectivos. En la sociedad hay muchas organizaciones que se ocupan del tema y que no tienen visibilidad. No son tomadas en cuenta por los medios. Hay ONGs claves.

Lo que sí hubo fue mucho trabajo sobre el enfoque de género, que ella contradijo. Incluso, en los hospitales, se proponía que hubiese igual cantidad de atención a varones y mujeres, por “paridad”, lo cual era un absurdo.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

Ver preguntas siguientes.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Ver preguntas siguientes.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

Hay organizaciones que son actores sociales, pero que realizan acción social y política. “Muchos políticos estamos de espaldas a las verdaderas necesidades de la sociedad.” Muchos políticos actúan desde su propia realidad, incluidos por instituciones que les dan formas de pensar y terminología de moda.

Hay que escoger: o se es político comprometido con la sociedad, o no. El Congreso tiene la función de representación, lo cual implica el contacto con la ciudadanía y la formación en comunicación. Debe tener personalidad, trabajar con el ciudadano.

Ha trabajado en audiencias públicas en las municipalidades: recogía la necesidad de trabajar por la familia, expresada por parte de todos. Por la vida, por los jóvenes. Nadie se oponía. Por tanto, decir que el Perú es antifamilia, es no conocer al Perú, no bajar a las bases.

Las organizaciones tienen que estar en contacto con los políticos para que sean sus voceros. Entre ellas, también, pueden salir personas con vocación política.

Hay que conocer las necesidades: vivienda, trato digno comida. Se ha enfatizado mucho en género. Pero, ¿qué es género? Marta Hildebrandt decía que es una mala traducción del inglés. Es un término con un grado de ideología ajena, a tal punto que ha sido mal traducido.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?

Ver pregunta 3.

2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver pregunta 3.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?
 

Sí, pero no cree que el Estado deba ser preponderante, sino que tiene un papel subsidiario. Tiene que llegar ahí donde las instituciones no llegan.

El temor es que las DEMUNA no cumplan con un papel educativo no ideologizado. Eso iría contra la libertad de la familia y contra el sujeto de derechos que es la familia, para educar. El derecho es de la familia, no del Estado.

Enfatiza la educación. Las organizaciones pueden ayudar al cumplimiento de las funciones entre las familias. La universidad, la escuela, la empresa y también el Estado, como subsidiario.

La libertad implica responsabilidad. Hay que formar dando a conocer que la acción siempre tiene consecuencias.

El líder político guía a otros hacia el bien común. Se alimenta del conocimiento de la persona.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?
 

Ver pregunta 3.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?
 

El desarrollo debe ser completo, cubriendo todos los aspectos de la persona. DHI.

El Ministerio de la Mujer tendría que llamarse Ministerio de la Familia. Abrir un abanico de trabajo con la familia.

La familia es un sujeto de derechos (ante la pregunta a profundidad). Son las personas que conforman la familia. El Estado juega el papel de facilitación, no de regulación de esos derechos.

Con la madurez humana, se acepta que las personas son diferentes, no se les califica, se aprende a comprenderlas, a respetarlas. Este nivel de madurez no lo tiene el Estado peruano, todavía. Menos quienes tienden a ser marxistas o liberales. Esta madurez sí se encuentra en la Doctrina Social de la Iglesia, que tiene en claro quién es la persona, qué es la sociedad. Lleva a un concepto más moderno, para liderar

Los líderes tienen el deber de educarse y formarse. Nadie da lo que no tiene. Deben alcanzar la madurez en la acción política con la comprensión de las necesidades.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?
 

Puede ser el AN, pero hay espacios múltiples. El Congreso, los ministerios, y no solo los sociales.

La escuela, la universidad, la empresa, con responsabilidad social, para formar integralmente a los trabajadores y colaboradores, en el nivel que sea.

El éxito del Congreso no puede medirse en número de leyes, sino en qué se ha aportado al bien común.

Por ejemplo: los ángeles del oxígeno en la pandemia. Pensaron en el bien común. Iban contra las leyes del mercado. Seguramente ganaron, pero aportaron. Esta es la verdadera economía social de mercado. La Doctrina Social de la Iglesia. No documentos ideológicos. Esta doctrina puede estar presente en distintos partidos políticos.

3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

El Estado tiene que tener un concepto de lo que es la sociedad peruana. Somos una sociedad criolla, proveniente de distintas culturas milenarias. Básicamente, aborígenes y la cultura occidental, de donde proviene el humanismo. Grecia, Roma, la cultura Judeo-Cristiana.

De ahí nace la república: de las raíces. Lleva a entender la sociedad, lo que somos y hacia dónde vamos.

Somos una cultura humanista. Persona, familia. Por eso no se ha podido cambiar las leyes a favor de la vida en otras que estén a favor del aborto, propuestas por unos pocos gritones.

Para diseñar planes de gobierno, debe empezarse por ahí. El Estado debe actuar en base a lo que somos. Ayudar a mejorar. Los peruanos somos solidarios, por naturaleza. Eso hay que cultivarlo. Ejm.: ollitas comunes, conformadas por la gente más sencilla. El Estado debe apoyarlas. Lo mismo con los hospitales solidarios.

El peruano es emprendedor. Negocios. Empresas familiares. Hay que ver cómo puede ayudar el Estado. Esto lleva implícito el concepto de familia. Por qué no promover la minería o la agricultura familiares.

Hay que estudiar estas cosas sin apasionamiento ideológicos, para ver lo que realmente somos.

Pareciera que hay un fastidio hacia la educación privada. La educación de los padres de familia.

Hay que evitar el efecto Penélope.

Relación casa – escuela. Función de la familia.

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Viernes 21.01.2022. Vía la plataforma virtual zoom.
Grupo / Sector	Actores políticos
Entrevistado	María Soledad Pérez Tello
Cargo / Especialidad	Ex Congresista (2011-2016) y ex Ministra de Justicia y Derechos Humanos (2016-2017)
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Congreso de la República MINJUSDH

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?  
Comienza por diferenciar, cronológicamente, su desempeño como Parlamentaria y su función como Ministra de Justicia y Derechos Humanos.  
En el primer caso, tiene presente haber participado activamente en la elaboración de proyectos de ley y aprobación de los mismos, acerca de la trata de personas,

junto a otros ex congresistas de distintas fuerzas políticas. Aspecto positivo en la Ley que declara el 23 de setiembre el día contra la trata de personas: la rendición de cuentas ante el Congreso.

Recuerda, además, que el trabajo por los temas a favor de la primera infancia se realizó, también, articuladamente entre representantes de diversas bancadas, pero cobró mayor efectividad a partir de la convocatoria del Grupo Impulsor por la Infancia como sociedad civil, que promovía el compromiso de los congresistas de manera más precisa. También se refirió al tema de “los pioneritos” que se trabajó con la ONG CHS Alternativo.

Sobre los temas que más se abordaban en el Congreso durante los años 2011-2016 acerca de la infancia, identifica el debate sobre el nuevo CNA así como la priorización de los siguientes puntos:

- La visión del niño como sujeto u objeto de derechos
- Los derechos sexuales y reproductivos
- Las adopciones
- La violencia o castigo físico. Aspecto donde se alcanzaron más logros, con el apoyo de Unicef.
- El tema de la anemia y la DCI se pusieron en agenda.

Como ministra de Estado, se refiere, especialmente, al Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, cuya elaboración impulsó durante su gestión. Reconoce, de manera autocrítica, que no se insertó de manera clara y específica, la responsabilidad de la familia en el documento y, por tanto, tampoco un enfoque familiar en cuanto a sus funciones. Haciendo la reflexión que la dificultad es el debate, con frecuencia, innecesario; sobre la definición de familia y no sobre la necesidad de su protección, de acuerdo a la Constitución. Debería haber, dice, un enfoque *interseccional* acerca de la familia.

En ambos casos, en su participación como congresista y como ministra de Estado, dice que “nunca se analizó el componente familia” a nivel de su responsabilidad.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

En cuanto a concepto de fortalecimiento de la familia, subraya que, primero, deberían seguirse las líneas de pensamiento que llevan a preguntarse el qué, el porqué y el para qué es necesario. Dejando de lado la búsqueda de uniformidad conceptual sobre la familia sino enfocándose en el ambiente familiar. Las cifras demuestran que la composición familiar es extensa y diversa. Por eso, vuelve a referirse a la protección de la familia, viéndola como ambiente de desarrollo del niño.

Refiere que, justamente, falta mirar el origen de varios problemas y conflictos personales que, en muchos casos, se da en la familia. Por eso la autocrítica anterior de no haber puntualizado la necesidad de trabajar la responsabilidad familiar, especialmente en cuanto a los niños.



3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

En cuanto a la protección a la infancia, se refiere a la vulneración de sus derechos. Menciona el trabajo que realizó en cárceles, sobre los niños invisibles y los efectos que se producen en los que tienen a sus padres lejos o que mueren en prisión. Por ejemplo, en el Censo Penitenciario, nada se enlaza con la familia de los internos.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Sí son obligaciones del Estado y con participación de la sociedad. Lo que el Estado no puede decir es a cuál familia protege. Sí debe haber mínimos.

Ante las repreguntas acerca de los tratados internacionales y de la Constitución que reconocen el derecho de la familia a ser protegida (y fortalecida) y si esto puede llevar a mirar a la familia como sujeto de derechos, dice que definitivamente sí y habla de la posibilidad de investigar el derecho a la familia como un derecho innominado.

Le interesa mucho el planteamiento de esto y del punto de vista comunitario de la familia.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

La relación le queda clara. Incluso como capital humano. Algo que va a marcar la vida de los individuos. La familia como la primera sociedad intermedia (tal como se concibe en la doctrina social Cristiana).

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Como ex congresista, fue presidenta de la Comisión de Justicia y participó activamente en la Comisión de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Además, en los grupos de trabajo referidos.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Conoce los PNAIA, el Plan de Derechos Humanos. Pero no identifica los Planes sobre la Familia. Pregunta quién es el rector.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

Sobre la intervención del Estado en los grupos de especial protección, se refiere a la infancia desprotegida. Por eso, afirma que no se trata de un rol intervencionista del Estado, sino supletorio, ante las familias disfuncionales.

Cuando se pregunta por las funciones de la familia, para empezar a aplicar el enfoque, lo piensa, encontrando dificultad en la sencillez de la pregunta.

Pone como ejemplo la pandemia, que ha hecho que las personas estén con quienes quieran estar. Identifica más, el tema del hogar. (VER PREGUNTA 4).

La intervención del Estado: cuando la familia es disfuncional.

Pone el ejemplo de España, que contempla incentivos y subvenciones por el número de hijos.

Reflexiona junto con la entrevistadora: “debe protegerse a las familias cuando fallan y debe fortalecerse a todas las familias”. Según dice, sin importar su composición.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?  
La educación, la nutrición, la erradicación de la violencia intrafamiliar. Dice que hay que evitar debates inútiles.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Señala la responsabilidad de todos. Le parece interesante.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Las conoce.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Sí, y permitiría conocer a las familias de la localidad.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Dice: “Las DEMUNA son el camino”. Habla de otros espacios comunales. Le parece importante y oportuno plantear el tema en el marco de las elecciones regionales y locales.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Mejores condiciones y rectoría.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Sí, y se puede viabilizar por las DEMUNA y otros canales. Menciona el milagro alemán.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
No identifica espontáneamente la Política 16 del AN. Dice que el AN debería renovarse, sin dejar de contar con la experiencia de sus actuales miembros.

3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver preguntas anteriores.

### **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Viernes, 28.01.22, 11:30 a.m. vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Gestores públicos
Entrevistado	Ana Grimanesa Reátegui Napurí
Cargo / Especialidad	Abogada, gestora pública
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	MINJUS: asesora de la Alta Dirección (1993 – 1994, encargada de la implementación del Programa Secigra – Derecho); secretaria general (1994 – 2000); viceministra de Justicia (2000).

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

A su ingreso al MINJUS, se encontraba en vigencia el CNA que se había promulgado sobre la base de la CDN. Toda la puesta en marcha de lo previsto en el CNA acerca del Estado y la sociedad civil en torno a la infancia, era de

competencia del MINJUS hasta 1996, año en que se crea el Promudeh (previa transferencia de funciones al Ente Rector del Ministerio de la Presidencia).

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?  
Considera que la familia debe ser fortalecida para garantizar la protección a los niños, trabajando en la competencia de la pareja, padre y madre, y con los hijos. Ante la pregunta sobre la posibilidad de ver a la familia como sujeto de derechos, dice que es interesante pensar en eso. Porque debe ser protegida y fortalecida, sobre todo en relación a los hijos.
3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?  
Para referirse al tema, se basa en UNICEF que sostiene que la protección responde a la vulneración de derechos. Por eso, considera que la protección infantil debe relacionarse con el respeto a sus derechos.
4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?  
Sí, forman parte de las principales obligaciones del Estado.
5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 2. Las políticas públicas deben ser integrales.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
En el contexto descrito en la primera respuesta, se hicieron diversos convenios con la cooperación internacional, como la institución sueca Rädde Barnen (hoy, Save the Children) para apoyar a las municipalidades en la implantación de las DEMUNA. Incluso, se asignaron *secigristas*<sup>98</sup> a los gobiernos locales para cumplir esa tarea, entre otras que dispusiera el personal municipal.  
Como secretaria general y, posteriormente, como viceministra de Justicia, siguió interviniendo en las competencias del sector, dado que en 1996 se crea el Promudeh.
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Identifica los PNAIA de manera espontánea, como instrumentos difundidos al interior del Estado y de la sociedad, que contaron con un seguimiento específico. En el caso de la familia, no identifica espontáneamente los planes respectivos. Lo cual indica que no ha habido la difusión necesaria para su seguimiento y articulación con otras políticas públicas.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

---

<sup>98</sup> Se refiere al Servicio Civil de Graduados requerido para la obtención del título de Abogado.

Claro que sí, con integralidad. Se requiere presupuestos claros y protegidos para cumplir los objetivos, a fin de que no sean utilizados en otras cosas.

Debe haber articulación entre los servicios públicos. Por ejemplo, las DEMUNA deben trabajar con los Centros de Emergencia Mujer (CEM). Cuando un CEM no puede atender determinado caso, la DEMUNA debe hacerlo.

La difusión es sumamente importante. Ya no se ven campañas, por ejemplo, de los derechos de los NNA en los medios de comunicación. Aquí debería haber una mayor articulación entre el MIMP, el MINEDU y el MINJUS.

También debe haber transversalidad en otros temas como el de transportes, dado que, por el tiempo que se pierde en movilizarse, el estado de ánimo se altera y todo eso puede repercutir en el trato en el hogar.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Existen indicadores como el número de familias, el número de casos atendidos por las Defensorías ante hechos de violencia, qué ocurre con la separación de los padres (cómo afecta a los hijos) etc.

La red de las mismas DNA y de los CEM tienen data importante en temas como violencia y maltrato.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

La responsabilidad recae, desde la primera autoridad pública, en todos los niveles de gobierno. En los funcionarios, en primer lugar.

Además, en la sociedad civil, como gremios, la academia etc.

#### Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?

Ver respuestas anteriores.

2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Sí. Deben trabajar con las familias, no solo esperando los casos sino salir a su encuentro. “La DEMUNA debe acercarse a la familia”.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?

Sí puede. La DEMUNA puede ser estratégica para el cumplimiento de las funciones del Estado en estos temas.

4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?

Necesita apoyo político de las principales autoridades, para contar con políticas públicas adecuadas que permitan dar mayores recursos a los gobiernos locales. Por tanto, podrán contar con más personal, practicantes, secigristas.

Necesitan capacitación, actualización. Pueden hacerse convenios.

También, equipos informáticos, vehículos para emergencias y otros. Algo que vio en el caso de los CEM, cuando años más tarde fue directora general de administración del MIMP, es que no se contaba con recursos para implementarlos. Debe ocurrir algo similar en el caso de las DEMUNA.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Sí la encuentra porque la familia protege a la infancia y es la base del desarrollo humano integral. Incluso si quiere verse como capital humano.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Luego de alternativas brindadas por la entrevistadora, indica que el espacio es el AN. También las comisiones de mujer, educación y justicia del Congreso de la República.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Como gestora pública con más de 28 años de experiencia en el Estado, sostiene que para lograr políticas públicas eficaces es necesario que todas las estructuras gubernamentales cuenten con recursos, con apoyo del MEF. Que los que sean designados de manera desconcentrada a los gobiernos locales sean protegidos para garantizar su ejecución en los temas de fortalecimiento de la familia y protección a la infancia.  
Debe tenerse presente que las municipalidades que usan los recursos para fines distintos a los previstos, incurren en malversación, lo cual es un delito. Por lo tanto, debe haber un marco presupuestal protegido de acuerdo a la legislación existente, y que en él se contemple a las DEMUNA.  
Otro aspecto que recomienda es la difusión de los servicios y políticas públicas que existan sobre la familia y la niñez.

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Jueves, 10 de febrero de 2022, 12:00 m., vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Político
Entrevistado	Rafael Rey Rey
Cargo / Especialidad	Ingeniero industrial, político
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Congreso de la República (1990-1992; CCD: 1993-1995; 1995-2000; 2000-2001; 2001-2006; 2006-2011 parlamentario andino; 2011-2016 parlamentario andino), Ministerio de la Producción (2006-2008), Embajador del Perú ante el Estado Vaticano, Ministerio de Defensa (2009-2010). Candidato a la Vicepresidencia de la República en el 2011.

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



### **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

#### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?



Ha sido congresista de la República desde el año 1990. Tiene más de 26 años de labor realizada en la Administración Pública.

Considera que las responsabilidades acerca de la familia y la infancia existen por ley natural, además de la jurídica constitucional. Además, así está previsto en tratados internacionales. La Constitución protege a la familia. Así se logró en su elaboración, similar a la de 1979. Entonces, esto tiene una importancia tanto natural como legal.

Pero se nota que, en el mundo, algo falla desde la base. Y la familia es la célula básica. Y esto es responsabilidad de todos.

En primer lugar, de la Iglesia Católica. A inicios de los años 60, se da más importancia a los procesos por aspectos sociales que a los doctrinales y morales. Esto se perdió por complejos de quienes tenían el deber de orientar a los miembros de la Iglesia. Se concentraron en la justicia social, y esto se transmitió a los centros educativos y a las Parroquias. De manera que hay generaciones formadas así, con lo cual, hay familias que han nacido en ese contexto. Se enfocaba al prójimo como problema social. Y eso está bien. Pero no debe ser solo eso.

Si solo se habla de solidaridad “en vez de” la doctrina y la moral, la familia se descuida. Hay muchas generaciones que piensan que “ya cumplieron” como católicos, con esa solidaridad. Entonces, en la vida familiar no hay principios claros porque no conocen sus deberes cristianos. Nadie se los ha enseñado. Y faltó el colegio en las familias que ya existían.

Lo mismo pasa en el Estado. La formación doctrinal religiosa se deja de lado. Entran las visiones contra la familia cristiana (Gramsci) y la ideología comunista. Este es un cambio cultural que se ha dado. Además de la ONU que está infiltrada de personas con un sentido anti familia, anti ley natural.

Por eso es que es responsabilidad de todos. De la Iglesia, de los padres, maestros, políticos. Y de los medios de comunicación, que han cultivado el hedonismo, reduciendo a la mujer como objeto sexual y de placer. E, incoherentemente, denuncian la violencia contra la mujer. Es una destrucción de la sociedad. Hay un desenfreno, ya no hay pudor.

Ejemplo del artefacto que viene con su manual de instrucciones. De igual forma, el ser humano, que es creado, viene con instrucciones para poder realizarse. Pero se trata de expulsar a Dios. Y Dios es decente. No entra si no se le abre la puerta. Y si se le bota, se va. Por eso, estamos como estamos.

Ante la pregunta a profundidad, piensa que, en todo este tiempo, el Congreso ha andado mal, en general. Se logró incorporar la protección a la familia en la Constitución, gracias al liderazgo de un grupo de personas de diferentes partidos y a pesar de la oposición que, en ese momento, era minoritaria. Pero no se ha llevado a la práctica.

Entre las Constituciones de 1979 y 1993, en esto, no hay mayores diferencias. Sí en el aspecto institucional y económico.

Apoyó al gobierno de Fujimori en el aspecto económico, pero lo enfrentó en el tema del control de la natalidad que, junto a unas ONG, lideraba. Pensaban, equivocadamente, que así combatían la pobreza, cuando está probado científicamente que es al revés. En cuanto a la protección a la familia, se hablaba a favor, pero en la práctica, se tomaban malas decisiones. Como las esterilizaciones. No cree que hayan sido forzadas, pero sí había festivales de

ligadura de trompas apoyados por las ONG que después hablaron de esterilizaciones forzadas.

Se dieron leyes que, por ejemplo, permitía la atención gratuita de mujeres embarazadas fuera del matrimonio. En el caso de violación, se debería buscar al padre para que se haga cargo de los gastos. Porque se paga con el dinero de todos los contribuyentes. La sociedad también es una víctima. Lo mismo ocurre con el concepto de seguro social. Esto es parte de los derechos humanos.

Tendría que haber un mínimo de formación. Buscar referentes.

Entre 1990 y la actualidad, ni en los gobiernos ni en el Parlamento ha habido un verdadero trabajo por estas cosas. Salvo algunas personas que han contribuido a su favor. Probablemente no ha habido intención de dañar a la familia en todos, pero sí lo ha habido en el pensamiento marxista que ha influido en la toma de decisiones.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Ver pregunta 1.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Ver pregunta 1.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Ver pregunta 1.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver pregunta 1.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Ver pregunta 1.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

No cree en los planes porque nunca resultan. Si han existido, es porque personas interesadas los han buscado para infiltrar sus ideas.

No conoce los planes nacionales sobre la familia, pero, igualmente, no cree en ellos.

Tampoco cree en el AN. Ni en las comisiones o junta de notables. “Un camello es un caballo diseñado por una comisión”.

“Cree en la rectitud de la persona”.

Ante la pregunta a profundidad sobre el individualismo: se ha pensado en el individuo, pero no en la rectitud que se debe pensar, sino en el egoísmo. Pensar en el individuo no está mal, pero no de una manera egoísta, hedonista. No se ha pensado en la familia ni en las sociedades intermedias.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?
- El líder se reúne con personas mejores que él. Por ejemplo, el presidente busca a ministros que pueda llevar adelante verdaderas políticas que dependan de la realidad. Así funcionan mejor, porque el ministro sí puede hacer cambios (lo que no se da con facilidad en el Congreso).
- Entonces, debe trabarse por la libertad y la formación de las personas. Junto a programas sociales, como la lucha contra la DCI que daña a la persona de por vida. Y todos los otros problemas sociales.
9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?
- Ver preguntas anteriores.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?
- Ver preguntas anteriores.

#### Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?
- No está al tanto del todo.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?
- Ver pregunta anterior.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?
- Sí, pero, nuevamente, con las personas idóneas para la responsabilidad. Es decir, que tengan capacidades. No necesariamente, experiencia. Pero sí honestidad y capacidad intelectual, de entendimiento. La honestidad no solo se refiere a no robar, sino que también es intelectual. Rectitud.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?
- Ver pregunta anterior.

#### Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?
- Sin duda.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver pregunta 7 de la primera parte.

3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Se requiere formar a nuevas generaciones. Se cosecha lo que se siembra. En el largo tiempo, es optimista. Como dice el político español JAIME MAYOR OREJA, en el español tenemos la ventaja de tener palabras distintas para SER y ESTAR (lo que no ocurre en inglés, con el verbo TO BE). Por eso, él dice “soy optimista, pero estoy pesimista”. Y se está pesimista porque se tiene los pies en la tierra.

### **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Lunes, 7 de febrero de 2022, 12:00 m., vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Ex funcionarios del Poder Ejecutivo
Entrevistada	Dra. Ana María Romero-Lozada Lauezzari
Cargo / Especialidad	Socióloga
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Ministra de la Mujer (MIMDES, MIMP)

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?  
 Asume por primera vez el cargo de Ministra en el año 2002, durante el cambio de Promudeh a MIMDES. Se le dijo que iba a asumir el ministerio de la mujer y familia, o familia y mujer. No prosperó esta denominación al interior de Congreso. Desde esa época hasta hoy, no se acepta la palabra FAMILIA como política de Estado. Se piensa que, si se incorpora, se va a diluir el trabajo contra la violencia, por los niños, etc. Y también por aspectos más religiosos.  
 En su gestión se creó la Dirección General de la Familia al interior del ministerio. Pero hubo mucha dificultad para trabajar entre distintas corrientes. Mucha carga dogmática. Al Estado le corresponde asumir e integrar todo, lo cual es muy difícil. Por ejemplo, en temas como los de género (“hoy se dice ideología, que no lo es”).
2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
 ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Sí, aunque no se ha querido llegar a un reconocimiento de la familia que se distinga de la visión religiosa católica. Pero como país, prima la visión de la Iglesia: “papá, mamá, hijitos”.

Ante la pregunta de la entrevistadora, dice que sí considera que la familia puede ser vista como sujeto de derechos. Se puede pasar de la protección al fortalecimiento, pero es algo que no se ha logrado.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Sí lo conoce y ha participado en la rectoría del tema.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Sí, con las dificultades señaladas.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Sí considera que hay una estrecha relación entre ambas.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Sí, desde su rol como ministra de Estado (MIMDES: julio 2002 – junio 2003 y Julio 2003- diciembre 2006; MIMP: julio 2016 – julio 2017).

Menciona a Olga Combe Jeunneau como la primera Directora General de Familia del MIMDES, bajo su gestión.

En cuanto al tema de la infancia, refiere que hubo esfuerzos para su adecuada protección. Por ejemplo, la aprobación del D. Leg. 1297 del año 2016, para el rescate de niños e insertarlos en un ambiente familiar, a través de la identificación de parientes. Se buscó agotar todas las posibilidades antes de que vayan a un albergue. Por tanto, aunque no se dice expresamente, en esa norma se reconoce al núcleo familiar para su fortalecimiento.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

En su segunda gestión se elaboró el primer Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004 – 2011.

Cuando volvió al ministerio en el año 2016, encontró más de 40 planes nacionales que involucraban a las mismas personas como responsables de su ejecución y seguimiento. Cada uno con una comisión multisectorial para ello. Entonces, se hacía una infinidad de reuniones con un altísimo costo, si se valorizan. El viceministro tenía que delegar la participación en esas comisiones a servidores sin facultad de toma de decisiones. Ello conllevaba el fracaso.

Otro tema problemático fue la discontinuidad de los avances debido al cambio de ministros.

Por tanto, “no le preocupa” (quizá quiso decir que no le llama la atención) el éxito o el fracaso de estos planes que, por lo demás, los considera muy ambiciosos, con una mirada muy limeña. Después de su elaboración en gabinete, se pasa a los

gobiernos regionales y locales, cuando estos deben involucrarse desde el primer momento. Por eso, no funcionan.

En el año 2002, había menos planes. Pero no le sorprende que no haya habido un seguimiento al Plan de Apoyo a la Familia (esto, ante la pregunta acerca del porqué no se pudo *transversalizar* el enfoque de familia, como lo disponía el propio documento).

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?  
Sí. Deben actualizarse y mejorarse para que sean eficaces. Por ejemplo, el Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar debe *aggiornarse*, dejando atrás el modelo de albergues para buscar la reinserción familiar o los modelos de cuidado en ambientes familiares.
9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?  
No hubo intercambio específico respecto de esta pregunta.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Sí. Se considera implícito a través de su referencia espontánea al Acuerdo Nacional.

#### Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Ha ejercido la rectoría del servicio.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver alusión al Decreto Legislativo 1297 (pregunta 6 de la segunda parte). En la norma, se otorgan responsabilidades a las DEMUNA ante el riesgo de desprotección familiar.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Sí, junto con otros espacios, como las COMUDENNA (Comité Multisectorial por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes), los comedores populares, etc.  
En el ministerio hay muchos compartimentos estancos. Si esto se encarga al nivel comunitario se pueden hacer muchas cosas. La DEMUNA puede ser el órgano local para facilitar espacios de concertación para la ejecución de las obligaciones.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Se necesita capacitarlas y fortalecerlas.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?

Se refiere en primer lugar, al desarrollo humano como etapas de vida (no espontáneamente al desarrollo humano integral desde sus distintas dimensiones). “Cada etapa necesita una atención”. Hace alusión a las familias extensas. Luego, a raíz de la conversación, concuerda con la definición de DHI propuesto por la entrevistadora.

2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

No duda en mencionar al AN. Participó en él desde su primera sesión, hasta el 2006. Luego, en el 2016. “Pero hoy está encarpetao” y debe ser promovido. “Lo que hay, sirve”.

3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

El INABIF debería ser el ente responsable del fortalecimiento de la familia. Pero debe cambiar. “Los CEDIF son para llorar”<sup>99</sup>. No hay presupuesto. Y el concepto de fortalecimiento familiar está en ellos. Es la semilla de lo que podría ser el concepto. Sacar a las familias de sus cuatro paredes y crear espacios para “relajarse”. Hay que destinarles recursos.

Los programas sociales generalmente van dirigidos a personas con problemas. Por ejemplo, los que desarrolla el MIDIS. Pero todas las familias necesitan ser fortalecidas. Con un INABIF 3.0 o 5.0. “O desaparece, o se actualiza”.

PROPUESTAS CONCRETAS:

- Cumplir el Decreto Legislativo 1297. Siguen encerrando a los niños en albergues, violando su derecho a vivir en familia, en lugar de encontrarles una familia. La norma ha quedado en letra muerta. No se ha avanzado. Además, los albergues son los mismos de siempre. Necesitamos unidades territoriales, antes UPEs. Han aumentado los trabajadores, pero no están cumpliendo con su misión.
- Una política integral de fortalecimiento de familia. Impulsar el Acuerdo Nacional, pero sin dejar de conversar con los gobiernos locales. Promover los CEDIF. Aprobar protocolo para que sean espacios de integración y salud mental.
- Invertir en las personas.

Finalmente, comenta que el tema abordado por la presente investigación doctoral sí puede cambiar la historia del país.

---

<sup>99</sup> Se refiere a los Centros de Desarrollo Integral Familiar que dependen del Programa. De acuerdo al Manual de Operaciones del INABIF, los CEDIF son definidos como “locales pertenecientes al INABIF y/o cedidos en uso que se encuentran ubicados a nivel nacional en zonas urbanas, urbano-marginales y rurales, donde se brindan servicios de prevención y promoción en beneficio de la población que se encuentra en riesgo social o vulnerabilidad”.



## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

**UNIVERSIDAD RICARDO PALMA**

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Jueves, 03.02.22, 10:00 a.m. vía zoom
Grupo / Sector	Técnico
Entrevistado	Javier Ruiz Eldredge
Cargo / Especialidad	Abogado
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Sociedad civil, Ministerio de la Mujer, Ministerio del Interior.

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Cerca de la segunda mitad de los años '90, trabajó en la ONG CESIP que tenía como objetivo promover las Defensorías del Niño y el Adolescente (DNA) comunitarias o sociales. Encontró gran apertura en el Ministerio de Justicia, que entonces conducía el tema de niñez, para participar con iniciativas técnicas. En ese tiempo, se impulsó también la Ley del Ente Rector y la difusión e implantación del CNA.

La misma articulación la encontró en el Promudeh, (Gerencia de Promoción de la Niñez y la Adolescencia -GPNA), en la que había una mesa de DNA en todos los modelos. Además, pudo participar en la elaboración de directivas, manuales, etc., en torno a los derechos de la niñez.

Posteriormente, en el año 2004 ingresó a la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA) del MIMDES. En la gestión de Ana María Romero, se creó la Dirección General de Familia y Comunidad (DGFC). La DGNNA pasó a

ser Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes (DINNA), formando parte de la DGFC, que comprendía a una dirección de adultos mayores y otra de fortalecimiento a la familia. Luego, esto vuelve a separarse. Él no estuvo de acuerdo con este rediseño, pero lo aceptó al ser la política de la ministra.

Los periodos de trabajo se resumen así:

- CESIP
- Gobierno de transición 2000 – 2001: trabajó ad honorem con Violeta Bermúdez en la elaboración del PL (posteriormente Ley) de apoyo alimentario a las OSB, lo que implicaba coordinar con distintos sectores políticos.
- 2004: MIMDES. Coordinador de la Subdirección de DNA. Luego de unos meses: DGNNA y, en el 2006, encargado de la DGFC (comenta que Olga Combe fue la primera DGFC).
- Se mantuvo en los cargos hasta el 2009, durante las gestiones de Virginia Borra (primera gestión) y Susana Pinilla.
- Brasil: 7 años. Viendo temas de NNA y Familia, tanto en una prefectura (municipio) como en la docencia.
- Octubre o noviembre de 2016 (Ana María Romero): asesor del DM y encargado de la DGNNA, para contar con respaldo a fin de realizar cambios en el SNAINA. Hubo dos ocasiones en el Congreso para aprobar un nuevo CNA (participó en ambas) pero no se logró. Por tanto, se aprobó en D. Leg. 1297 (investigación tutelar, acogimiento familiar, adopciones, situación de riesgo y desprotección: DEMUNA). En el año 2017 fue asesor y Director de Familia.
- Octubre 2017: MININTER. DDHH, trata de personas. Hasta la actualidad (hay un periodo en el que va a CHS Alternativo).
- También asesoró al MINSA en el Reglamento de Alimentación Infantil, para la lactancia materna.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Lo identifica, primero, como protección y luego como fortalecimiento.

En el Perú todavía existen muchas inequidades y situaciones como la violencia. Mientras esta exista, debe mantenerse un trabajo con especificidades. Por ejemplo, en Bélgica (no está seguro del país) hay un Ministerio de la Familia, NNA, Mujer. Pero allí ya se han resuelto las inequidades. Por tanto, no estaría de acuerdo con un Ministerio de la Familia aquí, porque se invisibilizarían las especificidades. A futuro, podría ser.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Ver pregunta 1.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Ver pregunta 1.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver preguntas 1 y 2.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
Ver pregunta 1.
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
No tiene en mente, con total claridad, lo que se ha logrado con los planes por la familia. Pero sabe que ya no va a elaborarse otro, sino que se tomarán medidas en base al diagnóstico con el que se cuenta (alcanza documentos). Pregunta cómo se va a *transversalizar* el trabajo por la familia si no hay una política al respecto. Por ejemplo, antes en el MININTER (y cree que en el MIMP también) había paseos familiares.  
Ante la repregunta de la entrevistadora: tampoco se conoce mucho el plan de DDHH.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces?  
¿Qué deberían abarcar?  
Ante la pregunta directa, considera que sí se podría pensar en la familia como sujeto de derechos. Habla de la necesidad de contar con una política nacional de protección a la familia.  
Se repregunta sobre la diferencia entre protección y fortalecimiento. Dice que la protección se puede referir a guarderías, lactarios etc. Pero para fortalecer se debe pensar en mayores cosas, como la escuela de padres. Incluso, en cómo afrontar las separaciones. Aquí, por ejemplo, los Centros de Desarrollo Integral Familiar (CEDIF) del INABIF podrían tener una función más amplia.  
Entonces, el fortalecimiento es el siguiente paso.  
Es importante el soporte familiar. Pone un ejemplo en el cual los hermanos apoyan a un padre de familia que queda solo con sus hijos después de una separación.  
Reflexiona junto con la entrevistadora: debería haber articulación CEDIF – DEMUNA y otros servicios locales para la familia. Pone un ejemplo de Suiza que envía trabajadores sociales a las casas donde hay ancianos.
9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?  
Distintos modelos de familia. Calidad de vida.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Ver pregunta 1.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Ver pregunta 1 de la primera parte.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 1 de la primera parte.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Sí. Ver pregunta 1 de la primera parte.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Ver pregunta 8.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
No se refiere específicamente al DHI. Ver pregunta 3.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El AN, pero no está seguro si seguirá funcionando. No tiene en mente la política 16. No se conoce.  
Debe ser un foro de alto nivel.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El MIMP es un cajón de sastre. Hay “competencias” entre los sectores poblaciones vulnerables y mujer. Existen decisiones e informes opuestos, por ejemplo, en un tema polémico como el aborto. ¿quién toma la decisión? Lo mismo en el tema de la sustracción de menores.  
Ya el Comité de la ONU ha recomendado, en varias ocasiones, que haya, por lo menos, un viceministerio de NNA.  
En todo caso, podría pensarse en un Ministerio de la Familia que comprenda un Viceministerio de NNA y otro de PV. Además del Ministerio de la Mujer.  
Señala que la Dirección de Familia tiene un presupuesto ínfimo. ¿Cómo va a transversalizar su trabajo? Lo que se logró, de alguna manera, fue difundir los lactarios.  
Tiene en mente a los CEDIF que requieren una reformulación. Pudo acompañar a la ministra Choquehuanca a verlos, pero cumplían roles típicos (concursos de belleza, etc.) y, por eso, no funcionaban como deberían.  
En el INABIF debe haber cambios. Por ejemplo, en acogimiento familiar hubo un desastre porque se le encargó a alguien que privilegiaba el trabajo sindical. Por eso pasó a la Dirección de Protección Especial, para tratar de impulsar la función.

Los Centros de Acogida Residencial (CAR) también deberían ser reformulados. Siguen con el modelo tradicional, cuando deberían desarrollar un ambiente familiar como sucede en Brasil, o como funcionan las Aldeas SOS. El modelo de intervención debe ser más familiar.

Un ejemplo puede ser el modelo de hogares integrados para pacientes psiquiátricos del MINSA, con actividades libres y familiares.

Concuerda con la entrevistadora, ante la pregunta a profundidad, sobre el trabajo por la familia, que no niega la atención a las especificidades.

Entonces, lo que hay son experiencias aisladas. Pone el ejemplo de la época de la ex ministra de la Mujer, Ana María Mendieta que, junto a Silvia Loli, entonces viceministra; negaron la posibilidad de pensar en casas refugio para hombres vulnerables (acompañó a una ex funcionaria del MININTER en el intento). Lo mismo cuando la Sra. Loli fue ministra, dijo que solo atendían a mujeres víctimas de violencia, cuando se le planteó ocuparse de los defensores de DDHH que venían siendo victimados en la Selva. Ni siquiera admitieron ver sus casos por el trabajo con la familia. Dijo que intervendrían solo si se identificaba a una mujer como defensora de DDHH que hubiera sido la víctima. Por ello, el MIMP ya debería pensar en un cambio de estructura (se habla del desmembramiento que sufrió para crear el MIDIS). Así como hay una Dirección de Transversalización del Enfoque de Género en el MIMP, ¿Por qué no hay una Dirección similar para el Enfoque de Familia? ¿Y para los demás enfoques, como los de niñez, derechos, etc.?

Debe haber también un enfoque de desarrollo humano que comprenda todas las aristas: ambiente, seguridad ciudadana, etc. Trabajar una política de familia considerando las aristas del DH. Espacios, servicios, áreas verdes, calidad de vida.

Se debe aspirar a lo más. Estado y otros.

Concuerda con la entrevistadora: debiera enriquecerse el trabajo desde el punto de vista de “desprotección”. Cambiarlo. E impulsar a los gobiernos locales.

Debería haber un proyecto de inversión pública (PIP) en prevención y familia.

**ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**  
Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA  
Escuela de Posgrado  
Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Martes, 22.03.22, 17:00 horas, vía la plataforma virtual zoom.
Grupo / Sector	Político
Entrevistado	Luz Salgado Rubianes
Cargo / Especialidad	Comunicadora, política
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	CCD, Congreso de la República, ex presidente del Congreso de la República, ex presidente de Foncodes.

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

A inicios de los años '90 había muchos problemas, estábamos muy mal. Las tres cuartas partes del territorio estaba abandonada, no había Estado. No se aplicaban las políticas públicas. Entonces, primero había que ordenar legalmente las cosas y pacificar al país. A partir de ahí es que se podía pensar en políticas para la familia y la infancia.

Se suscribió la CDN, los pactos de El Cairo y Beijing, con miras a trabajar por la mujer y la familia, por los NNA. Se crearon servicios, hubo cambios normativos. Se creó el Promudeh, la Defensoría del Pueblo, la Adjuntía, la Comisión de la Mujer y Familia en el Congreso, las DEMUNA.

Fue la quinta presidente mujer del Congreso. La primera fue Martha Chávez. También lo fue Martha Hildebrandt.

Mientras fue legisladora, se unieron las mujeres para trabajar en la lucha contra la violencia hacia la mujer, contra el acoso, la trata de personas. Pero falta desarrollar el tema de familia, con políticas enfocadas en ella. Alude al Ministerio de la Mujer y se refiere a él como el Ministerio de la Mujer y la Familia, porque considera que ese fue el enfoque inicial.

El tema debe pasar por Educación. No solo el Ministerio de la Mujer, sino el MINEDU, el MINSU, deben trabajar articuladamente. Ha faltado coordinación entre los entes del Ejecutivo. Trabajar con las familias ya formadas para



orientarlas, desde la niñez, pero con las familias ya constituidas, hacer un trabajo más directo. En esto, se han desaprovechado las redes sociales como las OSB o los Comités de Autodefensa, los comedores, etc. Se ha hecho más por el tema de violencia en casa, pero no se enseña a la familia como espacio de tranquilidad, la familia constituida, el bienestar, el núcleo. Se podrían haber hecho escuelas de enseñanza en estos temas.

Ha faltado el seguimiento e investigación más precisa de los lugares a dónde ir. Incluso como poblaciones vulnerables. Por ejemplo, en los centros poblados en centros mineros, donde se advierte falta de valores. Hay presencia de trata de personas, de narcotráfico, lo cual llega más fácilmente a los NNA.

Esta es una gran tarea de todos los organismos públicos y privados.

Hubo trabajo desde el Promudeh, con mayores cambios. Pero faltó el trabajo específico para lograr un enfoque de familia.

Previamente, cuando presidió Foncodes, se hizo un trabajo muy cercano a la comunidad, a través de los núcleos ejecutores. La comunidad sentía que era su proyecto. Las ONG recibieron financiamiento para trabajar. Se promovía a las OSB, destacando mujeres valiosas, como Pascuala Rosado y María Elena Moyano. Se hablaba de desarrollo de una microzona de la comunidad, con un movimiento económico que impulsaba el mejoramiento de la calidad de vida de las familias. Eso se perdió.

Se hacía buenas cosas con los comedores populares, los clubes de madres, los comités del vaso de leche etc. Se pensaba dotar de recursos a las familias.

Primero, lo pudo promover con el Programa de Asistencia Directa (PAD) que luego se convirtió en el PRONAA. Existía el PAR, que repoblaba el interior del país, apoyando a los desplazados por el terrorismo y el narcotráfico. Nada de eso se encuentra en los libros de historia. Por decisiones erradas que quisieron destruir lo realizado.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Ver pregunta 1.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Ver pregunta 1.

Realizó una investigación sobre la infancia y los servicios públicos a su favor, del cual se siente satisfecha.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Sí. El trabajo por la familia es una obligación. La familia es el sostén, hace sólida a la sociedad.

El Estado tiene un rol subsidiario. Puede ingresar a través de mecanismos correspondientes a entornos más cercanos. A través de las autoridades locales, de la DEMUNA.

Debe verse esfuerzos de los gobiernos locales. Pone el ejemplo de que, en pandemia, promovía con sus vecinos, alguna exposición musical en los parques. Las Juntas Vecinales tiene un papel importante.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 1.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
Ver pregunta 1.  
Fue quien promovió la ley de cuotas. El presupuesto participativo. Hicieron un buen trabajo. Se juntaron mujeres de distintas posiciones políticas, pero hubo egoísmo posterior al no mencionar su impulso y el de Martha Hildebrandt.
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
No ubica ni conoce los planes de familia. No se han difundido.  
Ha habido tergiversaciones en el enfoque de género. Se ha ido más por el tema de las opciones sexuales. Incluso, hubo proyectos de ley para sancionar con pena privativa de la libertad a quienes no reconozcan estas opciones. Lo cual era una exageración. No se orientó bien al tema de la igualdad de deberes y derechos entre hombres y mujeres.  
Puede ser que uno de los factores –pero no el determinante- para que se hayan rezagado las políticas sobre la familia, sea la discusión sobre su definición. Se ha hablado con mayor facilidad de la infancia, de la violencia doméstica, que de la familia.  
Hay muchas madres y padres jefes de hogar que no han sido incluidos en el trabajo. Son importantes.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces?  
¿Qué deberían abarcar?  
Ver pregunta 1.
9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?  
Ver pregunta 1.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Ver pregunta 1.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Ha trabajado el tema.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Sí, pero no tienen suficiente apoyo.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Sí. Los gobiernos locales tienen la obligación de hacer una labor más humana, con los NNA y, por lo tanto, con la familia. Atendiendo a los niños, se convoca a los padres o tutores. Se conoce la situación familiar.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Algo hacen. Debe supervisarse su cumplimiento, a través de la fiscalización. Esto, también es labor parlamentaria. Los congresistas deberían visitar a las DEMUNA. Velar por un presupuesto participativo, pedir más apoyo.

#### Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Sí. Como base de la sociedad, la familia es el inicio del desarrollo humano. Hay oportunidades de desarrollo a través de la familia.  
En otros países, por ejemplo, la familia es vista como la base de la comunidad, de la región, del mismo país.  
Un ejemplo de realidad que origina la desintegración familiar, es la diáspora venezolana, lo cual causa separación, pobreza, indigencia. Algo similar ocurrirá por la guerra en Ucrania. Se debilita la humanidad.  
Por otro lado, con el tema de la tecnología, se pierde la relación directa entre las personas. Por el celular, por ejemplo. Esto debe ser trabajado.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El espacio natural: el Congreso de la República. Las Comisiones. En otros foros, se harían cosas más lentamente.  
También el Poder Ejecutivo. Hay muchas comisiones, pero pocos resultados.  
Lo tratado en el AN no se concreta. Porque no están representados quienes tienen presencia en el Parlamento.  
El Congreso debe vigilar lo que se hace.  
Por ejemplo, se promulgaron leyes para combatir la TBC. Ella misma formaba parte del Frente Mundial contra la TBC. Con la ley, se logró que el MINSA vaya a rendir cuentas, porque tenemos la mayor tasa de TR. Pero desde el 30 de setiembre de 2019, ya no se sabe nada. Y hay familias enteras con TBC. Estas cosas son las que deben continuarse. “No hay que ser egoísta”. “Agarrar todo lo que funcionó”.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Se deben redoblar esfuerzos para rescatar lo que se perdió. Se perdió mucho. Si algo funciona, no debe ser descartado.

Los GORE deben asumir estos compromisos. Se sienten lejanos, como si no les interesara estos temas.

Logró, a fuerza de empeño, que los GL asumieran las funciones a favor de los NNA (se siente orgullosa de eso). Antes no sabían cuántos niños había en sus comunidades. Hoy tienen DNI. Pueden ubicarlos. Hay que protocolizar el acercamiento. Lo mismo, con las familias.

Falta cruzar la información para protocolizarla. Debe evitarse la corrupción y las filtraciones en los programas y servicios. Debe haber una fiscalía que realmente funcione.

Lo que resulta básico: más coordinación y, sobre todo, EDUCACIÓN. Debemos tener profesores capacitados, de calidad.

Muestra, orgullosa, su libro “En defensa de los niños”.

También las organizaciones privadas tienen responsabilidad. Ocurre que hay muchas ONG que reciben dinero del extranjero y que no rinden cuentas de lo que hacen. La APCI no informa. En esto exigió información junto a Lourdes Alcorta, pero se cerraron.

“Evitar corrupción y mucha educación”.

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

**UNIVERSIDAD RICARDO PALMA**

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Martes, 8 de febrero de 2022, 9:30 m., vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Técnico político
Entrevistado	María del Carmen Santiago Bailetti
Cargo / Especialidad	Abogada, especialista en Infancia
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Ministerio de la Mujer

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Durante los años 90 y 91, practicaba en un Juzgado de Menores (antes del CNA). En esa época ya se discutía la formulación de un nuevo código por la infancia, a raíz de la ratificación de la CDN.

Luego pasó a una Fiscalía Civil que se ocupaba de los menores. Fue una de las 3 primeras fiscalías que pasaron a ser del Niño y el Adolescente. Ahí se decidió en trabajar para cambiar las estructuras.

Integró el equipo del consorcio GIN que agrupaba a 32 ONG sobre infancia. Tenían el encargo de fortalecer a COMUPRODENICO y a CODEN del Cusco, con el involucramiento de la comunidad en la defensa de los NNA. Posteriormente, el CNA recoge estas experiencias para las DNA.

Participaban Rádda Barnen y Unicef para el impulso de las DEMUNA y las Defensorías comunitarias. El GIN impulsaba distintos modelos y tenía su propia DNA. “Este fue el primer peldaño de protección de la infancia”.

Se acercaron al Estado para trabajar los primeros lineamientos, de manera muy articulada. Mesa de trabajo.

Luego ingresó al Ministerio de la Mujer, en el que ya está 22 años. Primero, formando parte del equipo de la Oficina de Defensorías de la Gerencia de Promoción del Niño y el Adolescente (GPNA), con un proyecto de conciliación

financiado por USAID, para que las actas de conciliación de las DEMUNA tuvieran título de ejecución. En el año 1998. Ahí se hizo un estudio comparativo del nivel de cumplimiento de las actas de las DNA (más del 80%) versus las sentencias judiciales (20% más o menos). A pesar que se incluían la DNA comunitarias, sin abogados. Esto viabilizó la promulgación de la Ley 27007 para las DEMUNA. “Primer paso de fortalecimiento de las DNA”.

En el año 2012, fue nombrada Directora General de Niños, Niñas y Adolescentes (DGNNNA), que había recuperado el nivel de dirección general, luego de la transformación de años anteriores. Además, la Unidad Gerencial de Investigación Tutelar pasó del INABIF a la DG.

Hubo proyectos de modificación del CNA, pero el Congreso no los aprobó. “No se pudo trabajar el último peldaño de la situación irregular”.

Primero se trabajó el nuevo modelo, luego, en el marco de un programa presupuestal 117, logró que se vayan sumando servicios. En el proceso participan todas las instancias de la administración pública y la sociedad civil.

Se entendió que el “abandono no existía” sino el riesgo y la desprotección familiar. “Contexto familiar que fallaba, porque no tenía condiciones”. Decreto Legislativo 1297. Antes no se distinguía entre las situaciones leves y graves. Para todas se disponían las mismas medidas: CAR. Por eso, se diferenció entre riesgo (no separación familiar: con intervención de las DEMUNA) y desprotección (separación familiar).

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?  
Para ir a una definición del fortalecimiento de la familia, hay dos puntos: las condiciones (vivir saludablemente, trabajo, servicios) y las competencias de la familia. A pesar de la pobreza: hay padres que cuidan y protegen a sus hijos. Pone el ejemplo de unos niños que mendigaban, pero cuya madre los cuidaba muy bien porque tenía competencias parentales. Vivían en la calle.  
Debe ser un espacio adecuado para desarrollarse. Enfoque del ciclo de vida.
3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?  
Ver pregunta 1.
4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?  
Ver pregunta 1.
5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 2.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
Ver pregunta 1.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 1.  
Sobre los planes nacionales acerca de la familia, manifiesta haber participado desde su rol como directora general de la niñez. Pero acepta que no fueron igualmente difundidos ni seguidos como sí ocurrió con los PNAIA. Hubo otro ritmo de trabajo para ellos.  
Ante la pregunta a profundidad, dice que no debe pensarse en la familia como sujeto de derechos. Porque los sujetos de derechos son los individuos. El ver a la familia como tal, de acuerdo a su parecer, es un error.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces?  
¿Qué deberían abarcar?  
Ver preguntas 1 y 2.
9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?  
Ver preguntas 1 y 2.
10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Ver pregunta 1.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Ver pregunta 1 de la primera parte.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 1 de la primera parte.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Ver pregunta 1 de la primera parte.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Ver pregunta 1 de la primera parte.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Se refiere al desarrollo integral en relación a la protección que se relaciona, a su vez, con el fortalecimiento de la familia.

Identifica el rol del Estado como subsidiario. Cuando se nota la desprotección: se busca volver a la familia. La intervención no es permanente. Pone el ejemplo de la hospitalización o el colegio.

La familia significa un espacio que genera oportunidades para aportar al DH, al desarrollo de la sociedad.

2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

El nivel de debate debe poner al centro al ser humano. El espacio hay que buscarlo, así como se hizo con el tema de infancia, que logró ponerse en agenda a partir de la CDN.

Todos los espacios son importantes.

3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Modificación de la LOM para considerar a las DEMUNA en la estructura orgánica (ahora ya dictan medidas) y darles presupuesto.

Plan de inversiones. Hoy, hay DEMUNA en el 95% de los municipios (de más de 1 700 que hay).

Sí considera que se ha dado prioridad a la protección a la infancia, entre todas las prioridades, principalmente a través de servicios. Hay 25 UPEs. Hay programas presupuestales de protección y de primera infancia. Hay diferentes estrategias, pero se necesita más presupuesto.

“Falta priorizar el tema de familia. Todavía no toma el lugar que le corresponde.”

“Sin competir con otros espacios”. Se necesita una mirada integral.



**ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**  
Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA  
Escuela de Posgrado  
Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Lunes, 14.03.22, 12:00 m., vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Técnico - Político
Entrevistado	Mg. Víctor Vargas Espejo
Cargo / Especialidad	Economía, planificación estratégica
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Ex presidente de CEPLAN

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Entró a la Administración Pública en el año 2000, como analista estratégico de inteligencia en la PCM. Luego, fue asesor en el Congreso (Despacho Congresal y Comisión de Presupuesto). En el año 2013, fue designado asesor del presidente de CEPLAN, Carlos Anderson, quien renunció al cargo después de 2 años, proponiéndolo para que se quede en la presidencia del Centro.

Posteriormente, trabajó en la cooperación suiza, en Inacal y, actualmente, en la ATU. Es gerente público y máster en economía pública.

Mientras estuvo en CEPLAN, se focalizaron en la reforma del Estado, en cómo diseñar políticas públicas. Pudo hacer las tres primeras versiones del decreto supremo sobre su diseño.

Justamente, Carlos Anderson fue convocado en el gobierno de Ollanta Humala, para cambiar concretar y mejorar las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento que habían sido aprobadas en el gobierno aprista. Por eso es que su prioridad era identificar las políticas para reducir las en su número y mejorarlas, dado que el diseño anterior no era muy bueno y, por lo tanto, se dificultaba su seguimiento.

Más que trabajar con lo aprobado por el AN, tenían un enfoque sectorial. Por ejemplo, se identificó que en el MIMP se priorizaban los temas mujer y violencia familiar.

Hay una confusión entre política pública y programa.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?  
Como enfoque, identifica el de género, sobre todo porque ya se exigía a través de diversos instrumentos. Incluso, a nivel presupuestal.  
Pero considera que la familia constituida es el pilar fundamental, base de la sociedad.
3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?  
Identifica los PNAIA. Pero hay duplicidad de planes (diferentes temas), lo que ocasiona una superposición que desencadena en debilidad.
4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?  
Sin duda.
5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Ver pregunta 2.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
Ver pregunta 1.
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Le viene a la mente un plan nacional contra la violencia familiar. CEPLAN quiso diferenciar los planes sectoriales de los planes temáticos. (No tiene en mente la política 16 del AN).  
No conoce los planes sobre la familia. Y no recomienda planes.  
Pone el ejemplo del plan contra la violencia familiar que tuvo mucho énfasis en el gobierno de Humala y que se les exigía replicar a los GORE. Había una abundancia de planes y políticas.  
En CEPLAN buscaban priorizar la aplicación del sistema de planificación y solo después, los enfoques. Se hablaba mucho del enfoque de gestión de riesgos, el enfoque ambiental, el de género. El enfoque de familia, no se difundió.  
Es en el año 2014 que se empieza a tratar de armonizar el proceso de planificación, que sigue en gestación. Debe aterrizar.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces?  
¿Qué deberían abarcar?

El problema es que existen numerosos planes que terminan siendo una lista de indicadores, pero no se tiene claro cómo cumplirlos. Esto provoca una debilidad en la gestión, una desarticulación entre lo planificado y la acción.

No ve muy factible alcanzar logros a través de planes temáticos.

Los ministerios deberían tener políticas sectoriales y, dentro de ellas, identificar sus prioridades estratégicas. Esta es una problemática de todos los sectores.

La solución de la gobernanza es la sectorialidad. Es lo que recomienda la OCDE, que dice que debe haber solo 3 prioridades por sector.

Tenemos un Estado elefantiásico.

Debe tenerse presente cómo se debe implementar una política pública. Identificar prioridades en el MIMP y no dispersarse. Los planes existentes responden a actores internos que quieren vender su agenda. Hay una política, una dirección general. Mayor confusión y debilidad.

En cambio, la política sectorial es la que define prioridades. Por ejemplo, en el tema mujer que se priorice la lucha contra la violencia familiar y la niñez.

En los ministerios no existe un órgano de asesoría estratégica. Se termina equiparando a asesoría jurídica. Se crearon direcciones de políticas, pero no es lo mismo.

En los D.S. sobre políticas nacionales se define la rectoría, pero falta comprensión de qué significa ser rector:

- Autoridad, pero existen diferentes grados. No es lo mismo la autoridad de la Dirección General de Presupuesto, que lo maneja, que ser rector en el tema mujer.
- Ver al servidor, que va a ayudar si entiende que tiene un beneficio. Esta es una debilidad en los programas. Ejemplo: Cultura dice que los gobiernos locales tengan bibliotecas. Pero no tienen instrumentos atractivos. Capacidades, incentivos e instrumentos adecuados. Complicado. Coincide con la entrevistadora en que esto repercute en la calidad de los servicios. Incentivos: alcaldes.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Ver preguntas anteriores.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

Ver preguntas anteriores.

Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?

No las conoce tanto.

2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Ver pregunta anterior.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Sí. Los programas sociales deben implementarse por los gobiernos locales. Pero con condiciones: capacidades, herramientas, incentivos.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
Ver pregunta anterior.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Sí. Le parece interesante el planteamiento. Ha podido reflexionar sobre esto.  
DCI: desarrollo de la persona desde niño. Más educación: ejes para el DH. Difícil recogerlos estadísticamente, pero se necesita ED + DH. Transversalidad.  
Ejemplo: desigualdad. Brecha de educación en la mujer rural. Pobreza. Rol de las DEMUNA.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El AN. Cuando estaba en CEPLAN predominaba la propuesta de Federico Arnillas y la Mesa contra la Pobreza para el tema de niñez. Paralelamente, se hablaba del ordenamiento territorial, tema en el que se presentaban muchas tensiones. Estos eran los temas que se priorizaban y marcaban la agenda, más el ingreso a la OCDE.  
El AN implica temas de agenda política. Dependerá de los gobiernos el priorizarlos. Por ejemplo, el gobierno de Humala priorizó la inclusión social.  
En un sistema presidencialista como el nuestro, las políticas públicas se alinearán con lo que decida el presidente.  
La política pública implica una decisión de gobierno. Busca resolver un problema público, pero, sobre todo, es la decisión. Esto es lo que marca la diferencia entre política pública y política en general.  
Hubo mayor claridad en el gobierno de Humala, más allá de que no tuviera éxito. La mayoría de políticas públicas fracasan en su implementación.  
Conlleva esfuerzo. Pregunto ¿cómo se mide? Responde: a través de presupuesto y un marco normativo respectivo. Pone el ejemplo de la inversión en el VRAEM y el Huallaga en la época de Humala. Esto fue una decisión de gobierno. Distinto a una decisión de gestión que puede tener cada ministro.  
Considera que el MIMP no tiene políticas públicas sino decisiones de gestión. Para colmo, tienen distintos planes, lo cual genera dispersión. No se puede hablar de una política sectorial.  
Por ejemplo, en violencia familiar se han multiplicado los recursos y hay marco normativo. Se han articulado los CEM con las comisarías. Pero, luego, se presentan fallas.  
La entrevistadora plantea un ejemplo: el gobierno aprista priorizó el combate contra la anemia y DCI. Coincide. Dice que pueden identificarse políticas públicas en los

gobiernos de Toledo (infraestructura, comercio exterior), García, Humala. Luego, muy difícil identificarlas.

3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Insistir en las reglas para que los ministerios puedan diseñar las políticas públicas. Esto lo recomiendan el BM, la OCDE, el FMI.

En los '90, hubo políticas económicas. No son ahora el camino para los problemas. Hay caos. Debe haber una estructura para coordinar: sector.

En los últimos 10 o 15 años, estamos retrocediendo.

Ante la pregunta a profundidad sobre el individualismo, le resulta de mucho interés. Dice que podemos empezar a mirarnos, en relación con los demás.

Cree mucho en la gestión por resultados. Ha predominado lo administrativo de manera impresionante. El 80% de los servidores diría que lo que hace no sirve, pero no pueden dejar de hacerlo porque estaría mal. Cultura administrativista. No se piensa en la trascendencia.

Lo que hay que cambiar son los indicadores, no los objetivos. Pero ocurre al revés.

## ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Investigación cualitativa

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Lunes, 21.03.22, 11:30 a.m., vía la plataforma virtual zoom
Grupo / Sector	Político
Entrevistado	Elizabeth Zea Marquina
Cargo / Especialidad	Abogada, con estudios de Maestría en Gestión Pública. Docente universitaria.
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Secigra en Promudeh, asesora en el Congreso de la República. Docente universitaria. Directora del Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la USMP.

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

En el año 2000, cuando todavía era Promudeh, realizó el Secigra en la Gerencia de Desarrollo Humano. No había CONADIS como pliego, pero sí una oficina dedicada a las personas con discapacidad y otra a las personas adultas mayores. También participó en el impulso de los CEM, que recién se establecía en el ministerio, dado que el mismo tenía solo 4 años de creado.

Luego trabajó en el Tribunal Constitucional y en el Congreso de la República, a partir del año 2011. Estuvo en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos donde veía temas sobre violencia hacia la mujer. En el año 2017 fue asesora de un Despacho Congresal, viendo la agenda mujer, las modificaciones al Código Penal sobre acoso político y otros, a través de mesas de discusión. Ese congresista creía mucho en el tema de familia. Había propuestas como incentivos tributarios a las familias numerosas. El tema agrario rural, laboral, la educación de los hijos. Luego, perdió la huella de esas propuestas.

En cuanto a la niñez, también vio el tema de la trata de personas.

Es directora del Instituto de Derechos Humanos y Desarrollo de la UMSP, desde el año 2005.

En cuanto el contexto vivió el proceso de trabajo a favor de la mujer. Pero esto llevó a desvincular a la familia de la mujer. A partir del año 2000 hubo normas, como la Ley 30364, que ahondaban las diferencias entre la mujer y la familia. Incluso, el Plan de Igualdad de Oportunidades y, hasta hoy, el Plan Nacional de Igualdad de Género, hacen que se trabaje más el tema de mujer que el de familia. “Se deja de lado el tema de la familia”.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la familia debe ser fortalecida?

Ver pregunta 4.

3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?

Ver pregunta 4.

4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?

Sí. El Estado debe ocuparse de las familias vulnerables (rol subsidiario), en los aspectos económico, de composición familiar que demanda protección, como en el caso de personas con discapacidad. En las reuniones multisectoriales sobre género, ni se menciona el Plan de Familia.

En el caso de las personas con discapacidad, se afectan las personas que dejan de estudiar o trabajar para cuidarlos. Hay una vulnerabilidad integral, también de forma individual.

Lo mismo en el caso de la cuarentena, personas que no podían recibir el apoyo para las personas con discapacidad, porque no podían salir.

Se otorgan bonos sin ver prioridades. No tenemos focalizadas o mapeadas a las familias más vulnerables.

El Viceministerio de Poblaciones Vulnerables debería trabajar el tema de familia. Pero cuando se ingresa a la consulta amigable del MEF, se ven acciones dispersas y los gastos, en su mayoría, se van a lo administrativo y no a la meta. No hay reportes.

No existe una instancia o sistema orientado a las familias vulnerables. Y esto es parte del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables.

Por ejemplo: ¿qué pasa con los hijos de padres o madres privados de su libertad?<sup>100</sup>

“Rol subsidiario del Estado”: no para familias bien constituidas<sup>101</sup>. Las políticas tergiversan su rol: se quieren dirigir a todas las familias, con lo cual, se pierde el foco de atención en las familias vulnerables. Por ejemplo, el tema de la educación en el que los padres tienen derecho a participar.

5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

---

<sup>100</sup> Aquí se encuentra coincidencia con lo afirmado por María Soledad Pérez Tello.

<sup>101</sup> Aquí se encuentra coincidencia con lo afirmado por Víctor Vargas.



Ver preguntas siguientes.

6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?

Ver pregunta 1.

7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

No tiene en mente de manera inmediata los Planes sobre la Familia. Aunque, como fruto de las preguntas a profundidad, posteriormente se refiere al PLANFAM, en el que no encuentra puntos de articulación sino solo actividades dispersas. Ni siquiera se le considera en las exposiciones de motivos de los proyectos de leyes. Estos Planes deberían pesar mucho más.

“Está bien el enfoque de género, pero el hombre y la mujer no viven solos, tienen una familia con la cual se relacionan”.

Por ejemplo, en el MINSA no hay una dirección de temas de familia, sino que se tocan los temas individualmente (consejería).

“Hay un disloque entre los servicios del Estado”.

Conoce más acerca de normas penales, adolescentes infractores, que se referían a la familia como posible reinsertora del infractor. Esto, por su práctica con una fiscal tutelar que quería promover que así fuese.

Pero “cuando se transversaliza el enfoque de género, se pierde un poco el tema de familia”.

“El desarrollo de la mujer debe verse en el seno de la familia, en cuanto madre, esposa o pareja, hija, etc. Pero individualizamos a tal punto que dejamos de fortalecer el entorno. Y eso mina la igualdad entre el hombre y la mujer”.

No hay un abordaje en el tema de familia. En el Plan de igualdad de género se le menciona, pero no se trabaja por la familia. También se le menciona en CNA, en la CDN, en las políticas de derechos humanos, pero no se trabaja.

8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?

Las políticas sociales deben realizarse desde el núcleo familiar. El Estado tiene un papel principal en esto. Si el MIMP funcionara para esto, lo haría así. “Debería haber un Viceministerio de la Familia”. Todas las problemáticas sociales deberían ser vistos de manera articulada, desde la institución familiar.

Por ejemplo, los censos no dan una visión real de la familia.

Los gobiernos regionales y locales, especialmente los rurales, deberían articular. También hay desfase en temas como alimentos y patria potestad, entre lo judicial y las políticas de fortalecimiento familiar. Hay más procesos judiciales como el divorcio, y no nos preocupamos por los vínculos que debe haber entre el padre y los hijos. Igualmente, en lo tutelar.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Identidad familiar. Todos provenimos de la familia. La identificación con los vínculos. La unidad familiar.

Rol de los integrantes de la familia. Vínculo de autoridad. Se tergiversa. No al maltrato, pero sí responsabilidad de la orientación y la crianza. Respeto.

Salud de los integrantes de la familia. Igualdad de oportunidades a nivel familiar. Trabajar con empresas, instituciones, sobre todo en el ámbito rural, donde el Estado es muy lejano.

Lengua, acceso a la justicia.

Educación. Desde el punto de vista de la familia. Colaborar con los padres. Involucrar a las familias. Más allá de la ESI, los padres de familia son vistos como una mesa de partes. Se les notifica cuando sus hijos han acudido a tutoría por violencia o acoso. Lo dice como madre y abogada. No se activa la Plataforma Síseve. “Los padres son los actores principales del proceso educativo de sus hijos”. Ejemplo: caso de bullying en Indecopi. Piensan que la educación dada en el colegio es “más que suficiente” para el niño, cuando pasa más tiempo en casa que en el colegio.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?  
Ver preguntas anteriores.

#### Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?  
Sí. Conoce la reglamentación de 2019. No todas la DEMUNA son iguales. Tiene experiencias negativas. Hay mucha carga. Y no se conoce dónde se encuentran.  
No plantean bien la conciliación. Hacen un seguimiento muy lento a los casos atendidos. Muchas personas acuden a abogados particulares porque no se encuentran conformes con el servicio.
2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
No se refiere al tema en particular.
3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?  
Sí, pero tiene dudas al respecto.
4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?  
El MIMP debería partir por buscar la igualdad de condiciones entre las DEMUNA, pero se sujetan a la instancia a la que pertenecen orgánicamente.  
No ha visto DEMUNAS que hagan llegar a buen puerto sus casos. ¿Cómo pueden contribuir con la armonía familiar? Si lo único que hacen es tramitar y atender como si fuesen un juzgado o una defensa pública. El resto lo tiene que hacer uno.  
No hay información sobre sus funciones. ¿Qué hace la DEMUNA? “No funciona porque no tiene enfoque de familia”.

Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?  
Mucho más que una vinculación. El DH desde todas las dimensiones, lo cual implica la dimensión del entorno e impacta en la calidad de vida.  
El desarrollo no es solo de individuos, sino social, económico, cultural. El DI social, conjunto, como lo dicen los Pactos de la ONU.
2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El Congreso de la República a través de la Comisión de la Mujer y FAMILIA. Y el MIMP.
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Viceministerio de la Familia.  
Presupuesto participativo en temas de familia.  
Ante la pregunta de la entrevistadora acerca de identificar a la familia como sujeto de derechos, responde: “Sí, claro. Es una institución constitucional”. Por eso se necesitan políticas públicas, ley, reglamento.  
Este reconocimiento debería ser el siguiente paso. La familia como finalidad del Estado.  
“Pensar en familia es pensar en sociedad”, en todos.

## **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Investigación cualitativa

**UNIVERSIDAD RICARDO PALMA**

Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Proyecto de Tesis: *La prioridad del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia como obligaciones del Estado entre los años 1990 y 2020. El rol de las Defensorías Municipales del Niño y el Adolescente.*

Autora: Mg. Ana Patricia Crosby Crosby

Fecha de realización de la entrevista	Miércoles, 30.03.22. 19:00 horas, vía la plataforma virtual zoom.
Grupo / Sector	Técnico político
Entrevistado	Mg. Elsi Zegarra Ortiz
Cargo / Especialidad	Abogada, Mg. En DDHH, Estado de Derecho y Constitución
Institución / Espacio de desarrollo de la especialidad	Defensoría del Pueblo, Municipalidad de Lima Metropolitana y Congreso de la República

La presente entrevista se realiza con la finalidad recopilar datos e información acerca de:

- la prioridad o carencia de ella, por parte de servidores públicos y actores políticos, respecto del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia en tanto obligaciones del Estado, entre los años 1990 y 2020; y
- la existencia o ausencia de una visión estratégica respecto de las DEMUNA como posible vía de ejecución de estas obligaciones.



## **RESUMEN DE ENTREVISTA REALIZADA ORGANIZADO DE ACUERDO AL IRD**

### **PREGUNTAS:**

Primera parte:

1. ¿Cuál era el contexto jurídico, político y social, durante el ejercicio de sus funciones, en relación a la familia y a la infancia?

Trabajó en la Defensoría del Pueblo desde el año 2010 hasta el año 2017. Luego trabajó en la Municipalidad Metropolitana de Lima, en temas de mujer. Entre los años 2018 y 2019 (hasta el cierre del Congreso) trabajó en la Oficina de Participación Ciudadana el Congreso de la República.

Lo que ha podido notar en su experiencia, es que se ha enfatizado ciertos aspectos relacionados a la infancia, pero se ha desarticulado el ámbito familiar.

En su trabajo en la Defensoría del Pueblo, pudo recibir varios casos de jóvenes que atentaban contra sus vidas. Esto corrobora la existencia de una familia desarticulada, siendo que el soporte familiar es de suma importancia.

Vio, asimismo, casos de madres a temprana edad. La carga de la crianza recaía en la abuela. Hay, entonces, una distorsión de la figura de la familia.

En la Defensoría del Pueblo no existía un seguimiento al cumplimiento de la obligación de protección a la familia. Se priorizaban otros puntos. Sí se hizo un trabajo por las víctimas del bullying, como casos aislados. Pero no se iba a la raíz

de problema, que es la familia. No existían políticas de familia. Desarticulación: individuos / familia. Deberían existir.

También se hacía supervisión al tema de los alimentos, incrementándose los casos de manera sustancial.

En el Congreso hubo iniciativas acerca de la familia. Pero quedaron en trámite.

2. ¿Conoce el concepto de fortalecimiento de la familia? ¿Qué entiende por él?  
¿Considera que la familia debe ser fortalecida?  
Sí. Lo relaciona con la posibilidad de que la familia cumpla sus funciones de manera libre.
3. ¿Conoce el concepto de protección a la infancia? ¿Qué entiende por él? ¿Considera que la infancia debe ser protegida?  
Sí. Lo relaciona con la protección a los derechos de los niños.
4. ¿Identifica estos temas como parte de las obligaciones del Estado?  
Sí. Son obligaciones de mucha importancia que no deben pasarse por alto.
5. ¿Considera que hay una relación entre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
Sí, una relación muy estrecha porque la familia es el espacio natural de desarrollo del ser humano.
6. ¿Ha participado en acciones o propuestas basadas en ambos conceptos? De ser así, ¿cuál fue su rol?  
Ver pregunta 1.
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia de políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
No existen políticas claras acerca de la familia ni siquiera de parte de los rectores en el tema. Existen para el tema de infancia, pero no en relación con la familia. Existen políticas claras sobre infancia, a partir del Interés Superior del Niño. Pero en el tema de familia, hay que buscar.  
Incluso en el tema de la violencia hacia la mujer se olviden de que el entorno es la familia. “Se trata de una ley manca”. Los planes por la familia no eran visibles. Incluso en la Defensoría del Pueblo se omitía el enfoque de familia.
8. ¿Considera que lo enunciado requiere la formulación de políticas públicas eficaces? ¿Qué deberían abarcar?  
Sí, porque se aísla a los individuos. Por ejemplo, adultos mayores, personas con discapacidad, niños. Se trabaja, pero individualmente. Deben verse desde la familia.  
Ante la pregunta a profundidad sobre el punto, afirma que “la familia sí es un sujeto de derechos. Porque está sujeta a obligaciones. Por tanto, es una moneda de dos caras”.

9. ¿Qué indicadores consideraría necesarios para evaluar la eficacia de las políticas públicas sobre el fortalecimiento de la familia y a protección a la infancia?

Un indicador por sí mismo es la protección a la familia. Identificar a las vulnerables: personas con discapacidad en su interior, familias numerosas, niños con habilidades especiales (no necesariamente discapacidad). Temas que hagan una incidencia en las políticas públicas.

“El Perú promueve a la familia”.

10. ¿Considera que los actores políticos tienen responsabilidades al respecto? ¿Cuáles?

Sí. La sociedad civil organizada también puede realizar importantes propuestas para la mayoría (no minoritarias). No solo para políticas públicas, sino también, para el sector privado, a través de una mesa de trabajo.

#### Segunda parte:

1. ¿Conoce el servicio de las DEMUNA?

Sí lo conoce, por su experiencia laboral.

2. ¿Considera que tienen funciones sobre el fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?

Sí, es importante. Pero en Lima Sur solo conoció de casos de divorcio municipal. No hay un compromiso cabal con la familia.

3. ¿Considera que podrían ser una vía de ejecución válida para el cumplimiento de las obligaciones estatales acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia? ¿Por qué?

Sí, con el enfoque necesario para realizar su trabajo.

4. ¿Qué se necesitaría para que cumplan su rol de manera eficaz?

Empoderarlas, porque tienen un presupuesto corto. No están equipadas ni logística ni profesionalmente. No hay especialistas. Hay mucha rotación de personal.

#### Tercera parte:

1. ¿Considera que existe una relación entre el fortalecimiento de la familia, la protección a la infancia y el desarrollo humano integral?

Sí.

Ante la pregunta a profundidad por parte de la entrevistadora, dice que se debe revisar el individualismo. La familia es la célula básica. El Estado no cumple con su obligación obre la familia, aun cuando, con la pandemia, el soporte familiar ha sido fundamental.

No ve complicado que se hable de DHI, pero las acciones deben ser bien encaminadas y congruentes.

2. ¿Conoce algún foro o espacio en el que podría debatirse la aplicación de las políticas públicas acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
El MIMP es el llamado. Pero por omisión, las municipalidades. Los GORE.  
Se promueve solo una parte de los temas con los ciudadanos.
  
3. ¿Cuál sería su propuesta concreta acerca del fortalecimiento de la familia y la protección a la infancia?  
La Defensoría del Pueblo debería recordar al rector que debe hacer supervisiones. Por ejemplo, tener presente que, en el caso de problemas en la educación, la familia está detrás.  
“Los funcionarios deben cumplir sus obligaciones, no omitirlas”. (En el tema de familia).  
Se puede lograr el desarrollo integral, pero debemos marcar el cambio. El funcionario puede tener cuestionamientos, pero si hay aval, se puede hacer. Son señales claras.  
Debe trabajarse con la sociedad civil organizada, para impulsar iniciativas en el tema.



