

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y POLÍTICAS SOCIALES

- **Políticas sociales y violencia intrafamiliar** Manuel Castillo Ochoa
- **Violencia social, violencia intrafamiliar y sus implicaciones para la salud mental y la administración de justicia desde el enfoque de derechos humanos** Alejandro Cussiánovich Villarán



Banco Mundial
Proyecto de Mejoramiento
de los Servicios de Justicia



PODER JUDICIAL

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y POLÍTICAS SOCIALES

- **Políticas sociales y violencia intrafamiliar**
Manuel Castillo Ochoa
- **Violencia social, violencia intrafamiliar y sus implicaciones para la salud mental y la administración de justicia desde el enfoque de derechos humanos**
Alejandro Cussiánovich Villarán



Banco Mundial
Proyecto de Mejoramiento
de los Servicios de Justicia



PODER JUDICIAL

- © 2007 Violencia Intrafamiliar y Políticas sociales
- © 2007 Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia
- © 2007 Derechos Reservados

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta publicación por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-07294

Diseño gráfico:
David Collazos Palomino

Fotografía de portada:
Francisco Medina Tagle

Impreso en Perú-Printed in Peru
Lima, agosto de 2007

Legislación sobre Derechos de Autor

Decreto Legislativo 822

La reproducción de los extractos de las obras incluidas como Lecturas de esta publicación, se hace bajo los alcances del Art. 43, Inc. a) del Decreto Legislativo 822 (Ley sobre Derecho de Autor):

“Art. 43.- Respecto de las obras ya divulgadas lícitamente, es permitida sin autorización del autor:

- a) La reproducción por medios reprográficos, para la enseñanza o la realización de exámenes en instituciones educativas, siempre que no haya fines de lucro y en la medida justificada por el objetivo perseguido, de artículos o de breves extractos de obras lícitamente publicadas, a condición de que tal utilización se haga conforme a los usos honrados y que la misma no sea objeto de venta u otra transacción a título oneroso, ni tenga directa o indirectamente fines de lucro.”

Consejo Ejecutivo del Poder Judicial

Francisco Távara Córdova
*Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República
y Presidente del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial*

Antonio Pajares Paredes
Vocal Supremo y Miembro del Consejo Ejecutivo

Javier Román Santisteban
Vocal Supremo y Miembro del Consejo Ejecutivo

Sonia Torre Muñoz
Miembro del Consejo Ejecutivo

Walter Cotrina Miñano
Miembro del Consejo Ejecutivo

Luis Alberto Mena Núñez
Miembro del Consejo Ejecutivo

Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia

Nelson Shack Yalta
*Coordinador General del Proyecto de Mejoramiento
de los Servicios de Justicia*

Índice

Políticas sociales y violencia intrafamiliar

Manuel Castillo Ochoa

Introducción	13
I: Políticas públicas estatales, políticas sociales y políticas de familia	15
II: Políticas de igualdad de oportunidades y familia	20
III: Experiencias de programas para la formulación de políticas sociales de familia	24
IV: Familias, derechos del niño y políticas de Estado	28
V: Sociedad y violencia intrafamiliar	30
VI: Violencia intrafamiliar, derecho y programas: ¿desarticulación?	33

Violencia social, violencia intrafamiliar y sus implicaciones para la salud mental y la administración de justicia desde el enfoque de derechos humanos

Alejandro Cussiánovich Villarán

Introducción	41
1: La violencia social como factor determinante de la violencia intrafamiliar y la salud mental	42
a) ¿Qué entendemos por violencia social?	42
b) La violencia social es una <i>construcción cultural</i>	43
c) La violencia social es una cuestión de poder, de ejercicio de poder	45
d) La cuestión social como expresión de la violencia social	45
e) La relación entre violencia social y violencia intrafamiliar	47
2: Violencia intrafamiliar y su incidencia en el bienestar de las personas	50
a) Lo paradójico de la violencia intrafamiliar	50

- 51 b) Las múltiples formas de violencia en el seno de la "familia" y la tendencia a su prevalencia
- 53 c) Los chicos y chicas en situación de calle, un indicador de violencia familiar
- 54 d) Chicos y chicas en conflicto con la ley, un signo de violencia social
- 56 e) El bienestar de las personas supone ausencia de violencias y demanda una cultura de buen entendimiento
- 57 3: Salud mental, como derecho humano y responsabilidad pública
- 57 a) Somos un país de duelos no elaborados
- 58 b) El conflicto armado interno agravó la salud mental de la nación
- 60 c) La salud mental es un derecho inherente a la condición humana digna
- 61 d) La salud mental es una cuestión de Estado y de salud pública

- 4: Los operadores de justicia ante el reto de la violencia social y sus implicaciones para el bienestar social y la salud mental
- 64 a) La complejidad y conflictualidad en los escenarios de hoy
- 65 b) El operador de justicia y algunas tensiones a encarar

Lecturas

Manuel Castillo Ochoa

- 69 Lecturas I: Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas
- 99 Lecturas II: Desafíos para las políticas sociales

Lecturas

Alejandro Cussiánovich Villarán

- 115 Lecturas I: Violencia contra las mujeres y las niñas
- 127 Lecturas II: Familia
- 141 Lecturas III: La formación especializada de los operadores en justicia juvenil

**POLÍTICAS SOCIALES
Y VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

Manuel Castillo Ochoa

Manuel Enrique Castillo Ochoa, licenciado en Sociología por Universidad Ricardo Palma, magíster por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de doctorado en el Colegio de México y de doctorado en Sociología en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Docente de pre y postgrado en universidades del Perú y del extranjero. Investigador, consultor, articulista y autor de numerosas publicaciones, entre las que destacan: "Protagonismo infantil y derechos del niño" (2004); y "Perú: ¿en qué país queremos vivir? La apuesta por la educación y la cultura" (2001).

Introducción

Tradicionalmente el tema de la violencia intrafamiliar ha sido tratado como un asunto heredado de las culturas ancestrales propio de sociedades antiguas y en específico como un tema derivado de las sociedades tradicionales. Se asumía que en ellas —sociedades campesinas, agrarias, rurales— la violencia intrafamiliar era aceptada y practicada de forma generalizada. El patriarcalismo, el machismo y, por consiguiente, el rol disminuido de la mujer y del niño, los hacían pasivos de abusos en el cual la violencia ejercida sobre ellos era costumbre casi naturalizada.

A partir de esta concepción generalizada sobre las sociedades tradicionales se asumía, a su vez, que cada sociedad de una u otra forma heredaba esta “costumbre” social adaptándola a sus propias particularidades regionales y locales. La tarea de la “modernidad”, por lo tanto, y de las modernizaciones específicas que cada sociedad debe ir implementando, pasaba por desterrar estos “usos” sociales y, al contrario, revalorando el rol de la mujer y del niño, desterrar las prácticas violentistas sobre ellos.

Pero, tal como se puede observar, al asumirse que esta “violencia intrafamiliar” era parte de las costumbres de la tradición, las tareas de su cambio, los retos para desterrarla, generalmente, pasaban por los cambios en la educación y a educar a nuevas

generaciones que, con el paso del tiempo, no harían uso de estas malas tradiciones ancestrales.

Sin embargo, sin dejar de lado la importancia que la educación implica para el cambio de costumbres negativas, paulatinamente se fue asumiendo que junto a ella, el rol y la importancia de las políticas sociales, de específicos programas sociales, era también fundamental. No sólo ello. Se fue considerando también que el derecho y el sistema jurídico debía también preocuparse para erradicar la violencia intrafamiliar. La "modernidad" —época que se inicia con la "ilustración" occidental y de la cual somos herederos— plantea los derechos universales como producto de una razón humana que llega a lo universal y, por consiguiente, a los derechos universales (hombre, mujer, niño) que son la base argumentativa para el "gasto social" de las políticas sociales.

Pero, probablemente, debido a las temáticas y focalizaciones específicas de cada disciplina, el entrelazamiento que a partir del tema de la violencia intrafamiliar debería existir entre las políticas sociales y el derecho, no se ha hecho tan eficiente y fluido como debería serlo. Ciertamente, aunque no se puede conjeturar del todo ni generalizar indiscriminadamente, por momentos parece sentirse que ambos caminan por lados separados en un tema —el de la violencia intrafamiliar— en el cual deberían andar sumamente juntos. No se puede descartar, por otro lado, los avances que en ese sentido se vienen dando en los últimos tiempos.

El presente texto trata de poner en evidencia, justamente, cómo poder entrelazar aún más la política social y sus específicos programas contra la violencia intrafamiliar y la práctica del derecho sobre el menor y la familia que también atañen a ellos. Se trata de pasar revista de manera breve y a manera de síntesis de sus acercamientos y distancias y presentar de forma global e introductoria algunos alcances sobre el tema con la finalidad de

sensibilizar, a partir de la temática de la violencia intrafamiliar, sobre algunos de sus más relevantes aspectos.

I. Políticas públicas estatales, políticas sociales y políticas de familia

Antes de ingresar al específico tema de las políticas sociales de familia, es necesario realizar un acercamiento propedéutico a las mismas. Es decir, presentar las categorías con las que trabajan las políticas públicas y, por lo tanto, las políticas sociales, en el sentido de aclarar su uso, su terminología y su significación en el tratamiento de las políticas estatales.

Lo primero que debemos tener en cuenta al ingresar al tema de las políticas estatales es que tratamos con conceptos que se basan en una distinción social bastante precisa. En aquella que divide a las sociedades en dos dimensiones, dos partes, si así puede decirse. Lo público y lo privado. Lo público alude a lo estatal y a los intereses generales, universales, de todos los miembros de la sociedad; lo privado, por su parte, alude a lo de cada uno, a lo particular, a lo doméstico. Justamente a lo privado¹.

Esta doble dimensión de la sociedad no se da en todos los momentos históricos, sino sólo en aquellas sociedades en las que se ha generalizado el mercado; es decir, el intercambio, y que como producto, pero a la vez causa del mismo, se generan entre sus miembros condiciones sociales de igualdad, libertad y enajenación. Es decir aparece entre sus miembros una “esencia humana” que los hace sentirse iguales y similares unos frente a otros. Similares en sus derechos y reconocimientos, pero también en sus deberes y responsabilidades. Ante éste hecho es que surge esta división entre los intereses de todos, por consiguiente, los intereses generales, universales, públicos, y los intereses privados, contractuales.

¹ Para el caso puede verse el clásico texto de Norberto Bobbio “Estado, Gobierno y Sociedad”, Ediciones Fondo de Cultura Económica, México, 6ta. reimpresión, 1998.

La sociedad, entonces, se divide en dos dimensiones, la pública y la privada. La primera, la pública, el interés de todos, conforma tradicionalmente el espacio de la política —precisamente la palabra *polis* proviene del interés de los ciudadanos en su propia ciudad, en el gobierno de la ciudad—. La segunda, la privada, conforma los intereses domésticos, particulares. Según el derecho romano, consagrador de esta clasificación, el espacio natural del “*pater familias*” o, como decía Aristóteles, del “*Oikos*”, de la economía doméstica.

Pero es aquí, precisamente, donde surge una de las contradicciones que cruza el actual debate entre lo público y lo privado, o, para decirlo en palabras más claras, el discurso de valores universales —la validez universal— y los hechos de la vida cotidiana —la facticidad social— que muchas veces termina relativizando lo universal.

Ante este dilema se dan varias situaciones sociales. En los países más desarrollados la brecha entre el discurso universal de reconocimiento general de los derechos ciudadanos y la vida cotidiana que permite el acceso a los bienes públicos de los ciudadanos se ha estrechado considerablemente, mientras que en las sociedades en vías de desarrollo la brecha entre el “deber ser” —discurso de validez universal- y el “es”— la práctica de la vida cotidiana, es sumamente amplia.

Y esa brecha se ha ido acortando a partir de que la política pública; el interés de todos los ciudadanos ha desarrollado considerablemente la política social. En este sentido ¿Qué es la política social? Es la toma de decisiones sectorial que realiza un cuerpo colectivo en nombre y para el interés de todos los ciudadanos. Retengamos esta idea de “toma de decisiones”, pues va a ser la base sobre la cual se desenvuelvan los temas de la política pública y, por consiguiente, de la familia.

En ese sentido la política “pública” debe de efectuar varias operaciones para que la sociedad continúe su reproducción, su

existencia. Entre estas “funciones” de la política se encuentran las de acumulación o de producción y distribución económica de los bienes que sus miembros deben de consumir. Las de legitimación o educativas, para que los miembros de la sociedad se eduquen en un imaginario que les dé una identidad de pertenencia, lo que permite la continuidad generacional de la sociedad. Las de seguridad, tanto contra enemigos externos a la comunidad o internos de sus propios miembros con conductas desviadas, y las de compensación, para que aquellos miembros de la sociedad que por una u otra razón no puedan valerse por sí mismos, puedan sobrevivir y sentirse pertenecientes a la comunidad.

Las políticas sociales se originan en la función de compensación que debe cumplir todo Estado moderno en la medida en que, por su propio juego de representación de intereses de todos los miembros de la sociedad, debe de incluir, nombrar, velar y hacer tomar decisiones colectivas, públicas, para todos. En esa lógica se incluye a la familia. Recordemos que para el Estado moderno la familia se constituye en la célula de reproducción social fundamental de la sociedad. Por eso las políticas estatales poseen, entre sus principales características monopólicas, las del nominalismo, del uso de la violencia, del uso de lo punitivo, de la demarcación territorial, de la legalidad, etc. En ese sentido se puede decir que el Estado “secuestra” a la sociedad, le arrebatada su capacidad de autodecisión, de autonombramiento, de autolegalidad, de autoidentidad. Surge así una dualidad irreconciliable entre el Estado y la sociedad que se ha ido ampliando y exacerbando con la globalización y el gran poder económico, y que hace que la política, en lugar de ser el mediador privilegiado en esa dualidad, intensifique aún más la división².

Generalmente las políticas sociales se las concibe en tres grandes rubros. Las educativas, las de salud y las de vivienda; pero a partir de las experiencias neo-liberales y por los cambios

² Esta “dualidad” entre el Estado y la sociedad civil es uno de los grandes temas de debate actual y coloca la política como el eje articulador de ambas esferas en lo que a la configuración política se refiere, pero también coloca a la familia como centro de regulación social cuando se habla sobre la configuración del “orden social” de la sociedad.

sociales y procesos de distorsión económico producidos, ahora también se incluye en ellas a las de empleo y pobreza; obviamente, en medio de ellas se ubica la familia.

¿Dónde se encuentran las políticas de familia? En realidad el tema de familia es mayormente tratado como una política sectorial al interior de las políticas sociales, es por eso que debe de observársele mayormente como una política transversal. Es decir, el tema de familia está desperdigado y, por consiguiente, cruza diversos sectores de la sociedad. En algunas naciones existen organismos públicos específicos que trabajan el tema de familia, pero en la mayor parte se encuentra en todos los sectores.

Las políticas educativas, por ejemplo, tienen como su centro referencial no sólo el que los estudiantes adquieran destrezas y habilidades, conocimiento y criterios, que les permitan posteriormente ingresar a la vida pública como un ciudadano "normal", tratando de que en su proceso de formación educativo no adquieran malos hábitos ni conductas desviadas que puedan conducirlos a comportamientos antifuncionales, socialmente hablando, sino que también las políticas educativas tienen como objetivo la integración de la sociedad y el afianzamiento de los valores morales y el sentido de identidad que esa sociedad propicia, mediante la integración familiar. De esa forma, si bien la política de familia puede no estar presente directamente en algún organismo público específico, tampoco ninguna sociedad puede prescindir de ella.

En esa lógica la política de familia, sea tratada directamente en algún organismo público o sea tratada en su forma indirecta y transversal, no puede dejar de estar presente en las políticas públicas en su conjunto. Recordemos que es básicamente con la modernidad y específicamente con la ilustración que adquiere carta de ciudadanía la función paterna y, en concreto, la función del niño como ser en formación y, por lo tanto, la familia, como el espacio primordial de la formación de la personalidad y de la

educación interior, moral, de la persona. Hasta antes de ese momento histórico la familia ha tenido mayormente una función reproductiva económica, como en las sociedades rurales campesinas, en las cuales la función moral era dejada tradicionalmente a la religión; pero en la modernidad la familia adquiere otra función: la reproductiva moral. Para ello se deben crear instituciones específicas —el espacio social de la infancia— y la familia debe de hacer alianzas, esta vez con la escuela, la pedagogía, que se crea como un espacio —el espacio social de la infantilización del niño— paralelo al de la nueva función que va adquiriendo la familia en la sociedad³.

Incluso se puede señalar que en aquellas sociedades que explícitamente tienen organismos públicos que tratan el tema de la familia, están mostrando una falla seria y profunda en su socialización y reproducción moral, pues si la misma se entiende como un proceso que afecta a todos los organismos de la sociedad, por qué, específicamente, se tiene que hacer una sectorialización de la misma, sino es, justamente, porque la misma se encuentra en un fuerte déficit. Lo que deja entrever la presencia de un organismo público de esta naturaleza no es tanto, precisamente, su presencia, como que su ausencia permite ver más de lo que la propia sociedad nos puede indicar explícitamente. La ausencia se nos muestra aquí como un flagrante vacío en el manejo de su moral normativa.

Podemos generalizar, entonces, señalando que las políticas sociales tienen como función esencial en la sociedad la de ser una modalidad de compensación que el Estado tiene necesidad de realizar para integrar a todos los ciudadanos que su propio ideario invoca. Pero debe de tenerse en cuenta que aún cuando esa sea una función original, con el tiempo la misma se ha constituido en un espacio propio y autónomo que desarrollan las sociedades, pues aún en aquellas en que las funciones de compensación social se han reducido drásticamente por efectos

³ La referencia sobre la modernidad y la creación del espacio social de la infancia pueden verse en los ya clásicos textos de Philip Aries, historiador francés. Véase su "Historia social da crianza e da familia", Ed. Guanabara, Río de Janeiro, 1986. Hay una traducción al español. En el caso latinoamericano el tema ha sido menos trabajado; en el nacional, es casi inexistente.

de la ampliación de las políticas bajo el Estado Benefactor, casos de las sociedades nórdicas, europeas, las políticas sociales se amplían hacia otros campos de intervención. De la compensación terminan pasando a acciones de propuestas y creación de espacios institucionales nuevos de la sociedad para las personas y las familias, que no se habían contemplado anteriormente.

II. Políticas de igualdad de oportunidades y familia

Una de las funciones del Estado representativo moderno es, tal como lo teorizó Rawls, superar lo que se denomina “la lotería de la vida”. Es decir, cómo poder brindar las oportunidades para que los ciudadanos, y la familia como célula primaria de su formación, ejerzan uno de los derechos básicos de su propia ciudadanía. Es decir, tener todas las oportunidades que, precisamente, la lotería de la vida niega. Un tema que ha traído una copiosa literatura de filosofía social ya que toca uno de los aspectos cruciales, al decir del filósofo Rorty, de las sociedades modernas. La relación entre la contingencia y la solidaridad. Si las sociedades modernas propician el libre arbitrio autónomo del individuo o ciudadano, cómo hacer que se propicie en ese espacio la solidaridad, ya que la individualidad arbitral de cada uno conduce casi irremisiblemente a la competitividad y a la des-solidaridad. Un dilema que ha traspasado a aquellas experiencias de cambio radical que por favorecer los aspectos sociales terminaban asfixiando las libertades individuales; o, por el contrario, por favorecer el espíritu individualista de libertad terminaban produciendo desniveles y desigualdades sociales sumamente intensas. Este dilema, entre que el Estado intervenga en la economía para defender lo social y las necesidades sociales de sus miembros y que puede llegar a las intervenciones totalitarias y absolutas de parte del Estado sobre la sociedad, o del otro lado, la no intervención del Estado y

que los ciudadanos se defiendan de acuerdo a sus propias calificaciones sociales y que puede conducir al Estado mínimo, policial, tal como lo señala Nozick, pero que a su vez defiende la libertad de elección y el individualismo sobre lo social, es el dilema fundamental que enfrentan las políticas sociales. En medio de ese debate se encuentra el tema de la familia, en tanto ella condensa esas tensiones.

Por eso una de las funciones fundamentales del Estado es, precisamente, en lo que se refiere a las políticas sociales de familia, que ellas puedan brindar a sus ciudadanos la igualdad de oportunidades, por lo menos hasta la entrada en la vida pública, cuando se acaba ese "período de moratoria", ese tiempo en el que las sociedades modernas invierten en la formación del infante. La política anglosajona, y de acuerdo a Friedman, denomina a esta inversión "Umbral Mínimo" de competitividad. El Estado debe proporcionar los mínimos requeridos para que todos pueden competir en relativas similares condiciones en el mercado, y que ahí se procesen los "ganadores y perdedores" sociales y no previamente antes de la competencia, como sucede cuando el Estado interviene en el mercado y define antes del "juego" quiénes son protagonistas ganadores y quiénes subordinados perdedores en la sociedad. El umbral mínimo es entonces el garante de una sociedad de competidores en la cual el ganador se define por esfuerzo personal individual en el espacio del mercado, en este caso, de la sociedad. Es por eso que las políticas sociales deben brindar entre los 0 a 17 años, años de la niñez, pubertad y adolescencia, los elementos básicos requeridos para la competitividad⁴.

El umbral mínimo, por lo tanto, comprende una educación pública de calidad, una salud igualmente pública y de calidad (aún cuando en algunos casos se apela a los sistemas privados mediante la imposición obligatoria de los seguros), y condiciones de externalidad de la economía que proporcionen una vida de calidad antes de la competencia. Entre esos componentes

⁴ Véase de Sonia Draibe "Neo liberalismo y Políticas sociales: reflexiones a partir de la experiencia Latinoamericana", en Revista "Desarrollo Económico". Vol. 34, N. 134, Ediciones CIDE, Bs. As. 1994.

fundamentales para la pertinencia competitiva social se ubica la educación. Y obviamente ahí, el rol que en ella debe jugar la familia.

Estos elementos han ingresado en lo que actualmente se denomina el stock de sociabilidad necesario para la formación de ciudadanías integradas y conforman el “paquete” de bienes públicos que toda sociedad debe ofrecer a sus potenciales ciudadanos o a sus ciudadanos en formación. Es de aclarar que cuando la sociedad no cumple ese paquete mínimo de requerimientos para la ciudadanía se va formando lo que se denomina la “deuda social pública pendiente”, que en las sociedades en vías de desarrollo como las latinoamericanas, es bastante elevada. Constituye parte de los ingresos sociales, de la renta previa del ciudadano, que el Estado no ha invertido en ellos y se convierte, por lo mismo, en una gran demanda social. El “umbral mínimo”, por otro lado, se ha convertido en parte de los derechos de la ciudadanía en las sociedades modernas y por eso adquiere niveles de standard ciudadano. La educación, la salud, la vivienda, la calidad de vida, en este ámbito, son fundamentales, pero también es indispensable el rol de la familia. Pero ¿qué sucede en las sociedades como la nuestra?

Como señalamos, al no cumplirse con el stock promedio de bienes públicos que requiere la ciudadanía, aún cuando éste varíe de acuerdo a cada formación social y al nivel promedio de oferta de bienes públicos, se va incrementando la deuda social pendiente y se quiebra el pacto social entre el ciudadano y el Estado. El ciudadano incumple deberes y solicita derechos y el Estado incumple derechos del ciudadano, obligándolo coactiva y punitivamente a la efectividad de sus deberes. La ruptura del lazo social y la quiebra del pacto Estado-sociedad se hace efectiva y produce los efectos de ingobernabilidad y vida ciudadana insegura, con el aditivo de una escena política violenta y turbulenta, como rasgos característicos de la vida colectiva.

Se le demanda, entonces, a la familia para que cumpla su efectivo rol de intermediario entre el Estado y la sociedad civil, que haga efectivo su rol de reproductor moral de la sociedad, de continuador del esfuerzo generacional colectivo; pero las familias, en especial en los sectores populares y en situaciones de pobreza y extrema pobreza, ingresan en situaciones de incertidumbre y desesperanza, quebrándose sus expectativas. No existe el umbral mínimo del Estado de bienestar y, por consiguiente, las políticas de familia, por más que se le insinúe en innumerables discursos, apologías, elogios, de su importante rol social, en los sectores populares queda devaluado. En lugar de ser el espacio reivindicativo de la igualdad de oportunidades termina siendo el espacio propiciador de la desigualdad y la injusticia social⁵.

Una primera aproximación a la temática de la familia en Latinoamérica, en su relación al espacio formativo para la igualdad de oportunidades, es que quizás la misma cumple con mayor efectividad ese rol social en los sectores altos y medios, pero en los sectores populares cumple ese rol con menos eficiencia. Pero en la medida en que lo social actúa como un imaginario que cruza la sociedad en su conjunto, también la erosión que se produce en los sectores populares traspasa al conjunto de la sociedad. Múltiples mecanismos de transmisión intra sectores sociales, y sobre todo la oferta de una sociedad consumista, termina desvaneciendo el rol de la familia y su espacio de igualdad de oportunidades. Se trata, entonces, ¿del retorno o construcción del “umbral mínimo”?

No se podría negar la necesidad que se cumpla con efectividad el umbral mínimo o el stock de dispositivos de ciudadanía básicos para lograrla, pero tampoco se trata sólo de dispositivos materiales. En la actualidad, y más que nunca, se necesita también de una ética, pero no de una basada en dioses sagrados particulares que se imponen por medio de técnicas subjetivas, sino de una basada en la fusión de legitimidad con

⁵ Véase de Irma Arraigada “Cambios y desigualdad en las familias latino-americanas”, Revista de la CEPAL, N. 17. Santiago de Chile, 2002.

legalidad, y que se impone por medio de una racionalidad performativa universal y moderna. Ahí es donde ingresa con toda su fuerza el derecho de familia.

La formación de ciudadanías que las familias imparten, si pretenden ser espacios de igualdad de oportunidades, si bien parten de lo particular y de los sentimientos más íntimos de cada una de ellas, deben de terminar de tramitarse en el espacio de lo universal, de la no discrecionalidad. Precisamente del derecho. Es por eso, también, que el enfoque de derechos ha ingresado intensamente al interior de las políticas sociales de familia.

Pese a que la polémica entre lo individual y lo social no ha terminado de mostrar sus efectos y reflexiones, en la actualidad, aún en los predios académicos más respetuosos del individualismo de la competitividad, se acepta la presencia del umbral mínimo como elemento indispensable para que la sociedad, y en ella incluida la familia, pueda constituirse en un espacio de igualdad de oportunidades. Y aún cuando en las sociedades latinoamericanas todavía se mantiene la deuda social pendiente, el hecho de tener al umbral mínimo como demanda de la sociedad, demuestra su importancia para la constitución de la misma. Pero el umbral mínimo no es sólo material, tal como hemos visto, es también el de formación de ciudadanías efectivas formadas en el ejercicio del derecho y la legalidad ciudadana.

III. Experiencias de programas para la formulación de políticas sociales de familia

Las específicas políticas de familia en América Latina han adquirido carta de ciudadanía desde hace un tiempo atrás. Por ejemplo, el Instituto Interamericano de la Familia, con sede en Uruguay, cumplió el año 2004 xxviii años de formado. Y mayormente en la década del noventa se crearon ministerios de

la familia y el menor en algunos países latinoamericanos, por ejemplo, Perú. Es por eso que, generalmente, la filosofía de los estados latinoamericanos en políticas de familia ha sido y es la siguiente:

- a) La relación niño adulto es fundamental. No hay niño o infancia sin adultos y el adulto se redefine en relación al niño o infante. Se acepta la relación recíproca y de doble influencia pero también se acepta que el responsable del niño es el adulto. Lo importante aquí es el señalamiento de que no existe niño sin adulto y viceversa y que la familia es unidad entre ambos.
- b) Se ha aceptado la autonomía del niño, pero como personalidad en formación. Por los avances de la psicología moderna (Freud, Ericksson, Winnicok, Piaget, Lacan, etc.) se entiende, como un sentido común aceptado mayoritariamente, que el niño pasa por etapas de formación, lo que se expresa en la ideografología, la mentalidad, lo cognitivo, el lenguaje, el razonamiento y también en los efectos kinestésicos relacionados con la neurología muscular. Pero se le reconoce autonomía. Desde el año 1979, con la aprobación prácticamente universal de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se reconocen los derechos del niño, y bajo el señalamiento del "interés superior del niño" se le contempla como personalidad fundamental al interior de la familia. Y la propia violencia intrafamiliar tiene carta de ciudadanía cuando las Naciones Unidas aprobaron en 1993 la Convención Sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer.

Por consiguiente, hay que hacer políticas públicas que creen las condiciones óptimas para el afianzamiento de la familia

en la sociedad y la erradicación de la violencia dentro de ella. Se trata entonces de crear lo que los economistas denominan la “externalidad” de la institucionalidad productiva; es decir, crear un “contexto” favorable para que las familias logren calidad y confort, mediante incentivos de diversa índole.

Debemos de tener en cuenta que, en esa perspectiva, se realizan dos tipos de políticas públicas: 1) las políticas públicas de “externalidad” social, inversiones en municipios, en la calidad de la educación, la salud, en ampliación de coberturas, etc. 2) las de intensificación en la propia familia. Es decir, políticas focalizadas y selectivas a las propias familias en situación deteriorada o de extrema pobreza y que consisten en programas sociales que tratan de dar ayuda en víveres, comestibles, dinero, capacitación laboral, prevención, etc. Los programas de ayuda en efectivo (sistema similar al de la entrega de bonos en las políticas sociales a los menesterosos en el mundo anglosajón), recién los estamos viendo desenvolverse post las reformas y los ajustes estructurales de los noventa.

Ahí se inscriben los programas de familia contra la violencia intrafamiliar, dado los altos índices de violencia que se dan al interior de las familias.

Si sintetizamos lo señalado se pueden establecer tres grandes paradigmas que han contextualizado las políticas de familia:

- a) El paradigma asistencialista que opera desde los años treinta hasta los años cincuenta, en que el énfasis está puesto en políticas de educación y asistencia.
- b) El de la protección pero también de prevención y promoción que se implementa entre los años cincuenta y ochentas, hasta la actualidad. Se implementan institutos, programas y se crean las casas de hogares sustitutos como casas materno-infantiles, centros de atención, etc. Es el que tiene más énfasis en la actualidad. Y por último:

- c) El paradigma de la competitividad y la educación de mercado en el que se combinan programas asistencialistas con una educación, especial para familias populares, que trate de llevar a la formación competitiva del mercado ("familias emprendedoras"), sin lograr todavía los resultados requeridos. Este paradigma de familia se está implementando en los países anglosajones y del sudeste asiático.

Se pueden señalar cuatro grandes rubros en los se que incluye la política social en referencia a la familia:

- a) Las políticas de protección, prevención, asistencia, acompañamiento y promoción. Estas políticas han dado lugar a instituciones y organismo públicos variados. Se expresa en la creación de una infraestructura y gestión de organismos publicados dedicados a esa especialización. Por ejemplo, creación de hospitales del niño, casas-hogares, creación de orfanatos, etc. Generalmente se realizan en base a presupuestos de gastos estatales y están adscritos a las políticas ministeriales. Son las que más han proliferado en América Latina.
- b) Las políticas de ingresos familiares, que se relacionan con dos rubros de la política económica: 1) La directa, en la que la fuerza de los programas recae en la mejora de ingresos mediante pensiones y jubilaciones, así mismo con proyectos sociales de trabajo para adolescentes, para lograr la mejoría de ingresos de la familia y, últimamente, como en Buenos Aires, con trabajo para personas de la tercera edad. 2) La indirecta, consiste en que el crecimiento económico en general permita la mejora de las familias, por lo cual este rubro se relaciona con indicadores de

calidad de vida y, en especial, de crecimiento del PBI (Producto Bruto Interno) y, por consiguiente, crecimiento del ingreso per cápita.

- c) Las políticas para el favorecimiento de familias vía medidas discrecionales por las cuales en algunas regiones latinoamericanas, Santander en Colombia, en algunos momentos en Porto Alegre, Brasil, en programas para familias necesitadas, se les otorga exoneraciones del Ingreso al Valor Agregado de las ventas (exoneración tributaria), el pago por compras con tarjetas redituables con bonos estatales.
- d) Las políticas de mejoras de cobertura y calidad de las políticas públicas salud, vivienda, educación, empleo, reducción pobreza que, se supone, al optimizar su producción como bienes públicos, mejora la calidad de vida de las familias.

Es necesario tener en cuenta estos “paradigmas” que envuelven teóricamente las políticas sociales de familia, pues, como se puede observar, los programas que se implementan tienen sus orígenes en ellos. Los enfoques teóricos permiten avizorar nuevos espacios para realizar innovaciones de programas sobre las familias, ya que de otra forma se recurriría a más de lo mismo, es decir, a péndulos cíclicos que se repiten constantemente.

IV. Familias, derechos del niño y políticas de Estado

Lo primero que hay que tener en cuenta al ingresar a un tema como el presente es que las políticas propiamente de familia se encuentran definidas de diversas maneras al interior de las políticas públicas, por lo menos en el caso peruano. Generalmente el tema de familia es abordado a través de las políticas de

infancia y de la mujer. Tal como lo señala la propia creación del “Programa nacional contra la violencia familiar y sexual”, bajo una orientación de género y de derechos. Es con respecto a las políticas públicas de infancia y niñez que se llega a las familias en las políticas públicas. Por eso, lo que sí se puede encontrar recurrentemente en la historia de nuestras políticas públicas, es la referencia mayoritaria al tema de la niñez y la mujer.

Eso se puede notar claramente al apreciar el documento marco de la política pública peruana en torno a la familia y la niñez. El documento marco se titula “Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010” y no menciona en el título a la familia sino al niño y al adolescente. Tal como cualquier observador puede apreciar, siendo un documento concertado entre varios sectores, esa ausencia es más que significativa.

Sin embargo, en la actualidad, existe un notorio cambio de énfasis. En la actual administración pública del Estado peruano las instituciones se delinear por medio de programas y actividades. Es a ese nivel de la “toma de decisiones públicas” que las políticas sociales inciden sobre el específico tema de familia. Ahí se encuentra ubicado en el MIMDES el “Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual” creado el 2001. Es decir la creación de instituciones públicas y programas, y la nominación que va desde la defensa del niño y la mujer hasta la familia como un conjunto que agrupa a ambos, depende y obedece a la estrategia u orientación que sigue determinado gobierno. Aunque hay veces en que su estrategia no es explícita ni está claramente delineada, es obvio que todo gobierno tiene una orientación, una estrategia, aunque a veces de forma implícita, que da orientación a sus actividades.

En lo que respecta a las instituciones públicas peruanas que tratan el tema de la familia que, como decíamos al inicio, se diversifica en su tratamiento como un objeto determinado de programas públicos, que actúan sobre el niño y la mujer y la familia, están constituidas bajo el mando de varios ministerios. Es

sumamente conocido que los principales programas se encuentran en el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES), pero otros programas obedecen y se encuentran ubicados bajo el mando de otros ministerios, como es el caso del Ministerio de Justicia y los centros de readaptación juvenil de hombres y mujeres. Así mismo, el Ministerio de Educación, pues con su cobertura cubre, mayoritariamente, el universo nacional de niños. Siempre quedan de lado aquellos niños que, por diversas razones, no estudian.

V. Sociedad y violencia intrafamiliar

Introduzcamos ahora el tema de la violencia intrafamiliar con el fin de relacionarlo, posteriormente, con las políticas sociales nacionales y el derecho en el caso peruano.

Probablemente, desde antes de su fundación republicana, la sociedad peruana basaba su construcción social sobre la violencia. Recientes estudios sobre la historia prehispánica señalan que el Imperio del Tahuantinsuyo se alejaba del imaginario pacífico al cual se refirió el Inca Garcilaso de la Vega en sus *Comentarios Reales*⁶. Y, asimismo, recientes estudios de la arqueología nacional dan cuenta de que la violencia, el patriarcalismo y el machismo eran parte constitutiva de las otras etnias nacionales.

La Colonia, y la herencia que dejó, no sólo profundizó esos rasgos sino que los aumentó en su dimensión, ya que su división entre república de blancos guiados por el derecho hispánico y la república de indios adscritos al derecho consuetudinario, afianzó aún más el patriarcalismo y la violencia al sumarle los rasgos de una sociedad racista y estamental en su diferenciación social. Aún cuando el derecho consuetudinario para los indios hizo decir a pensadores como Francisco García Calderón que éste fue mucho más benévolo con los indios que el derecho

⁶ Véase de Waldemar Espinoza Soriano "Amazonía del Perú", Ediciones Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2007. Si bien el texto se refiere a lo acontecido en la provincia de Maynas en el Virreynato, también se puede apreciar lo que estamos señalando y generalizar para el conjunto de la sociedad de ese entonces.

republicano, lo real es que se cimentó sobre una secuela de violencia social que ingresaba desde las estructuras más altas de la administración política hasta la intimidad de la vida cotidiana.

Ciertamente la familia andina no poseía los mismos rasgos que la familia colonial hispánica, que introdujeron los españoles. La diferencia no sólo radica en su extensión ni en sus referentes de educación, ceremoniales, rituales y religión, sino también en el tratamiento diferenciado de los hijos y las mujeres; pero lo que recientes estudios nos señalan es que continuaron los rasgos patriarcalistas, machistas, y masculino violentista, que ellas ya traían consigo.

La República, aún cuando introdujo el imaginario político de la ciudadanía y los derechos de soberanía nacional, tal como sabemos hoy en día, no introdujo un cambio radical en cuanto a la vieja herencia colonial violenta. Ciertamente hubo un cambio de la patrimonialidad hispánica a la criolla; pero el ideario de la legislación francesa e inglesa hizo mayormente interioridad en los criollos y no en el andino, resto excluido de la sociedad peruana.

A lo largo de la vida republicana y hasta mediados de los años cincuenta, el imaginario criollo nacional afianzó aún más los rasgos de la violencia intrafamiliar como distintivo del orden cotidiano y de la autoridad íntima de la vida familiar. Con el proceso de urbanización, industrialización y masificación que se instaló en la sociedad peruana del cincuenta en adelante, si bien se crearon nuevos contingentes sociales, y comenzó una integración popular que fue acercando los abismos sociales que había señalado Basadre para el Perú de los años veinte, y se fue construyendo paulatinamente una democratización bizarra, popular y desde abajo de la sociedad, tampoco asumió la democracia interna en la vida cotidiana de la familia, sino que más bien la implementó con la doble moral de la vieja herencia colonial. La democracia y el autoritarismo se escindieron en dos vertientes:

una —la democracia— como procedimiento político formal que llega hasta nuestros días; y la otra, la autoritaria, como forma de vida en la intimidad de la familia y los cerrados círculos de la vida íntima.

Pero no solo la violencia intrafamiliar se mantiene como un rasgo básico de la personalidad colectiva nacional, sino que ella, en las últimas décadas, se contagia con el proceso secularización y desreligiosidad que sufre la sociedad peruana. Es decir, si en un momento determinado la religiosidad podía convertirse en un manto protector que acolchaba las insatisfacciones personales y podía, de alguna forma, ordenar la vida sexual, en la actualidad, bajo los procesos de entretenimiento masivo, la hedonización de la vida cotidiana, la desreligiosidad, surgen patologías sociales que antes no se visibilizaban en toda su profundidad. Una de ellas es la violencia sexual que también se coloca como una de las incidencias más frecuentes de la violencia intrafamiliar.

Los datos que nos alcanzan las estadísticas del MIMDES son bastante elocuentes en ese sentido. En el año 2004 las denuncias por violencia física y psicológica alcanza la cifra de 27,902; en el año 2005 de 26,011; y en el año 2006 de 26,740. Es decir, hubo una leve disminución y un leve repunte entre el 2005 y 2006. Pero las cifras de violencia sexual pasaron de 2,378 en el 2004 a 3,104 en el 2006. Es decir, se incrementaron en cerca de 27%.

Lo que queremos relevar es que los temas de la violencia física y sexual no son asuntos que se circunscriben a la familia solamente. Ellos tienen que ver con el conjunto de procesos por el cual está atravesando la sociedad peruana. Van desde la estructuración económica nacional, en la cual un cuarto de la población se encuentra en extrema pobreza y la mitad en situación de pobreza, hasta la atosigada, rápida e insegura vida social que junta a ocho millones de personas en la capital de Lima. Ahí también debe de inscribirse el período de violencia

política que sufrió la sociedad peruana como el impactante proceso de globalización que nos envuelve intensamente con su secuela de sexualización de la vida cotidiana desde temprana edad⁷.

Estos problemas, que son generales a la condición humana en la que viven las sociedades occidentales en la actualidad, en el caso peruano alcanzan proporciones sumamente dramáticas. Es que, en ese sentido, debemos recoger lo que señalábamos en el primer ítem de este ensayo. En las sociedades denominadas desarrolladas la política social permitió que la brecha entre el reconocimiento de derechos universales y la vida de la sociedad se mantuviera más unida, dado el acceso a los bienes públicos que se propició para los más desvalidos de la sociedad. Esto afianzó el lazo social entre Estado y Sociedad. En nuestro caso, el déficit de las políticas sociales ha conducido a que nuestro lazo social sea sumamente frágil, con la consecuente dramaticidad que alcanzan los problemas sociales, caso de la violencia física y sexual intrafamiliar.

Es por eso también que las políticas sociales y el derecho y reconocimiento de la ciudadanía deben ir juntas. Cuando las primeras se encuentran en déficit poco pueden hacer las segundas más allá de endurecer la punitividad. El lazo social se debilita, la penalidad se intensifica y la distancia entre el discurso de la validez de los derechos y reconocimiento universales, y la realidad de la sociedad, producen un abismo intolerable. El “deber ser” se aleja demasiado del “es”.

VI. Violencia intrafamiliar, derecho y programas: ¿desarticulación?

¿Cuál es el principal programa que trata sobre la violencia intrafamiliar? ¿Cuál es el énfasis de su programa? ¿Cómo

⁷ *Ibíd.* Irma Arraigada. En el texto de la autora señalada se incorporan datos estadísticos al respecto.

se relaciona con las políticas sociales en su conjunto y con el derecho del menor y la familia?

Antes de responder a las preguntas debemos de tener en cuenta una consideración clave: el aumento cada vez más notorio de la violencia física y sexual intrafamiliar. Aún cuando éste es uno de los problemas más álgidos —mientras que para unos se trata de que ahora se visibiliza por medio de denuncias lo que antes era ocultado e invisibilizado, para otros existe un aumento real de ambas tasas— a debatir, debe ser un punto importante, una línea de base de la cual partir.

Es por ello que el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano es el principal organismo sectorial que desarrolla específicos programas con la finalidad de prevenir y desterrar la violencia física y sexual intrafamiliar. Es el organismo público que junta a las principales instituciones que realizan políticas públicas con niños y niñas y mujeres. Ahí se encuentra el “Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual”, que actualmente cuenta con 49 centros asistenciales a nivel nacional. Para su funcionamiento se utiliza la cobertura de locales gubernamentales diversos, tanto de instituciones del MINDES como del apoyo de otras instituciones administrativas. Para ello se han creado los Centros de Emergencia de Mujer (CEM), en los cuales laboran profesionales de diversas disciplinas: asistentes sociales, psicólogos, abogados, educadores.

También existen otras instituciones públicas y programas que se desarrollan en instituciones más descentralizadas y locales como las municipalidades —caso de las DEMUNAS (Defensorías municipales de niños y adolescentes) y COMUDENAS (Comisiones de varios sectores públicos para la defensa de niños y adolescentes)—. Este programa es obligatorio para todas las municipalidades, ya que por la Ley Orgánica de Municipalidades deben existir en todas ellas. Sin embargo, tal como lo demuestran diversos estudios, la función al interior de las municipalidades se encuentra disminuida, ya que el principal objetivo municipal es el gobierno de la ciudad,

habilitación urbana, ornato, etc. En cambio, en el Ministerio de Desarrollo (antes denominado Instituto Nacional de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano), es un programa público centralizado que tiene como actividad propia las políticas de violencia intrafamiliar.

En la administración de justicia el tema también adquiere presencia, para lo cual existen los jueces del menor y familia que deben administrar la justicia requerida ante asuntos contenciosos familiares. Temas como abandono, irresponsabilidad paterna, maltrato a los infantes, agresión física y sexual, ingresan como penalidades a ser repuestas por los jueces de familia en las salas correspondientes.

Nos encontramos entonces con tres espacios institucionales que tratan directamente el tema de la violencia intrafamiliar aun cuando el mismo está desperdigado indirectamente en otros ministerios: educación, salud, y atañe también a los servicios públicos transversales: nutrición, orfandad, indigencia.

Aquí sólo podemos adelantar lo que son algunas de las hipótesis más conocidas sobre cómo vienen funcionando, la articulación entre ellas y qué alternativas presentan ante la cada vez más creciente violencia intrafamiliar.

En lo que se refiere al programa del MIMDES el énfasis se está centrando cada vez más en la prevención, sin dejar de lado la atención en los centros de emergencia en los que se trabaja el tema. Planteado como uno de los problemas más graves, inicialmente se propuso atender de forma asistencialista a la familia mediante la introducción del tema de los derechos de género y del infante. Se trataba de crear espacios de denuncia y de reconocimiento, a la vez que de propiciar el ejercicio de la denuncia ciudadana ante tales hechos. Ante ello se trabajaba en varias líneas paralelas: derechos ciudadanos de género, reconocimiento de situaciones infractoras, denuncias, asistencia directa, terapias familiares. La idea inicial fue la de desjudicializar el tema y sacarlo de ser visto

mayormente como un problema penal y falta de cumplimiento de la ley. Pero ante la gravedad creciente de la situación, y de acuerdo al enfoque descentralista que impulsa el ejecutivo, en la actualidad se le está dando énfasis a la descentralización y a pasar el programa bajo gestión de las municipalidades. El énfasis desjudicializador ha decaído, pasando al énfasis de la prevención y educación a la población. La idea de un fortalecimiento de la sociedad civil en sus sectores más deprimidos económicamente actúa como un objetivo meta a ser alcanzado, como lineamiento programático que guía las actividades. Una pregunta reta a su accionar ¿La descentralización municipal podrá suplir lo que no pudo lograr con programas nacionales centralizados? No se trata tanto de dar una respuesta fija como de analizar el conjunto de la problemática que abarca; pero el reto está planteado.

En el sistema de DEMUNAS y COMUDENAS, que se implementó por Ley Orgánica de Municipalidades, el objetivo se centra en cómo lograr que las municipalidades le den la debida importancia y no releguen el tema a un asunto secundario y sin mayor importancia. Algunas municipalidades lo están realizando, pero la mayoría todavía se encuentra en situación pasiva ante la problemática. Ciertamente otros temas más urgentes reclaman agendas con mayor prioridad, en especial en los espacios más alejados de centros urbanos, aún cuando es ahí mayormente donde se da la mayor incidencia de la violencia física y sexual intrafamiliar.

En lo que respecta a la administración de justicia y al papel de los jueces del menor y familia, al inicio se hizo advertencia de su excesivo celo judicialista y penalista, sin contemplar el contexto social donde tal problemática —el de la familia en su conjunto— incidía. En la actualidad, bajo cierta preferencia de enfoque y respondiendo a las crecientes demandas de la opinión pública, el tema de la judicialización y la penalidad vuelve a retomar énfasis, aun cuando es aceptado que sin un umbral

mínimo de políticas sociales, de compensación de la deuda pendiente en situaciones de pobreza y extrema pobreza, y del fortalecimiento del lazo social entre estado y sociedad, el tema se convierte en sumamente vulnerable e incluso, con las tendencias de entretenimiento masivo de la globalización sin regulación, creciente como patología social a ser tratada por toda la sociedad en su conjunto.

Pero, quizás, uno de los rasgos que la problemática de la violencia intrafamiliar nos presenta en los tres espacios institucionales donde está siendo tratada directamente, es su inarticulación. Una rápida mirada muestra que no existe un sistema organizativo que sumando y retroalimentando energías dé respuesta eficiente al problema. Cada espacio pareciera trabajar por su lado, sin mayores contactos, aun cuando en pasadas administraciones se crearon tales espacios de convergencia, pero que quedaron en acciones infructuosas.

En este sentido la solución a la problemática aludida, como mayormente sucede cuando los problemas se refieren a la sociedad en su conjunto, también invocan un conjunto de puntos conexos que es necesario tener en cuenta. Un breve listado de los mismos, sin por eso agotar la temática, debe tener en cuenta asignaciones presupuestarias para fortalecer los recursos de los programas e instituciones señaladas, la coordinación intrasectorial entre ellas, el reconocimiento de que su problemática está cruzada de aspectos multisectoriales y, por consiguiente, de que su tratamiento incluye la interdisciplinariedad, obviamente articulado bajo un plan nacional de acción.

Al final nuevamente nos encontramos ante emergentes retos y, por lo tanto, con preguntas sin respuesta; las hipótesis por verificarse nos vuelven a abrumar. Por consiguiente es, probablemente, un reto que todos en conjunto debiéramos asumir.

**VIOLENCIA SOCIAL,
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR
Y SUS IMPLICACIONES
PARA LA SALUD MENTAL
Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
DESDE EL ENFOQUE
DE DERECHOS HUMANOS**

Alejandro Cussiánovich Villarán

Alejandro Cussiánovich Villarán, trabaja desde 1964 con la Juventud Obrera Cristiana (JOC). Es docente en la maestría de Políticas Sociales y Promoción de la Infancia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Investigador, consultor, articulista, ensayista y autor de numerosas publicaciones. Miembro del Foro Educativo del Perú, del Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz y de la revista internacional Niños y Adolescentes Trabajadores. Actualmente labora en el Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores para América Latina y el Caribe-IFEJANT.

Introducción

El título de este módulo no puede ser entendido como una afirmación determinista, vale decir, como la inexorabilidad de la violencia intrafamiliar, como un efecto inevitable de la violencia social, del entorno. Si bien no hay determinismo, sí hay una imbricación, no sólo estadísticamente verificable, sino empíricamente confirmada por profesionales de la salud mental, por personal especializado en la conciliación familiar y de parejas, y por operadores de justicia.

Si de factor determinante hay que hablar, debemos entenderlo como una tendencia de alguna manera presente.

Pero cada nivel de violencia tiene su propia naturaleza y un modo específico de relacionamiento con otras expresiones de violencia, maltrato, agresión, irrespeto, etc.

El módulo se articula en cuatro unidades y ellas apuntan a que los participantes enmarquen su labor en el horizonte de formas de violencia que subyacen a quienes llegan ante el Poder Judicial como víctimas o victimarios.

Pero es fundamental que entendamos que no estamos ante una cuestión meramente cuantitativa, ante una cuestión de estadísticas, sino de su significación.

1. La violencia social como factor determinante de la violencia intrafamiliar y la salud mental

Objetivo

Los participantes cuentan con un mapa general de la violencia social como factor de formas de violencia en el ámbito intrafamiliar.

a) ¿Qué entendemos por violencia social?

Sobre lo que es “violento” tenemos un cierto contexto, aunque la apreciación de ello tiene que ver con dos elementos. Uno es la forma y la contundencia “objetivas” del acto violento; por ejemplo, el tipo de palabras proferido, el calibre de los insultos, los instrumentos materiales que lo acompañan, los efectos visibles o consecuencias físicas palpables, etc. Otro, es más bien de carácter subjetivo; es decir, miradas las cosas desde el sujeto objeto de un acto eventualmente violento. Así, palabras, gestos o actos pueden ser más o menos violentos según las condiciones de las personas que los padecen y las circunstancias en las que se producen. Lo comprobable es que hay usos y costumbres que en el *sentido común* no están revestidas de abierta “violencia”, sino de cierta naturalidad, de cierta obviedad; es decir, no son percibidas en el sentido común como actos violentos y violentadores. Por ello, en el derecho se considera lo que se llama circunstancias agravantes o atenuantes de los actos cometidos.

Pero si bien en los últimos tiempos se ha hecho alusión de forma más constante e incisiva a lo que es la violencia política, el conflicto armado interno y, ahora, a la violencia callejera, delincencial, horizontal, conviene intentar aclararnos sobre aquello de “violencia social”.

En 1968 los obispos católicos de la Conferencia de Medellín acuñaron una expresión que nos puede ayudar a entender lo que es la violencia social. Hablaron de la violencia “institucionalizada”; es decir, aquella que forma parte del modo de organizar la sociedad,

el ejercicio del poder, el control social y la producción y la distribución de la riqueza, el mantenimiento de la dominación, la división social del trabajo, la división generacional del poder, la secular discriminación de la mujer, del indio y de las nuevas generaciones, entre ellas, los niños y niñas. Pobreza y desigualdades son la punta del iceberg de la violencia social.

Hoy, además, se habla de que las democracias formales tienen y mantienen una deuda social y las políticas económicas, de empleo, de salud, de nutrición, de alimentación, de transporte, de vivienda, etc., no pretenden ser otra cosa que una manera de “pago” de la deuda social contraída con las mayorías nacionales a lo largo de la historia. La misma distribución del presupuesto nacional de cada año expresa una tensión entre atender la deuda social y los intereses de ciertos sectores, entre encarar la pobreza creciente, o por lo menos no reducida significativamente, y la urgencia de ir saldando la deuda social con los más desfavorecidos.

Por ello, violencia social cubre un amplio espectro y es una manera global de cubrir diversas áreas de la vida ciudadana cotidiana, en particular, de las mayorías del país.

La violencia social, en este sentido, es expresión de una violencia institucionalizada. Ella, además, interpela la institucionalidad del Estado y la sociedad. Es lo que se ha dado en llamar *violencia estructural*, es decir que ha logrado permear las estructuras de la sociedad y del Estado, que devienen en generadoras de formas de violencia, de relaciones sociales que no escapan al clima de violencia, incluidas las relaciones en el ámbito privado, como el de la familia.

La violencia estructural heredada expresa un factor de *deshumanización* y de *depredación de la vida*.

b) La violencia social es una construcción cultural

En cuanto construcción cultural la violencia suele presentarse como inherente a la condición humana, por ello, como natural,

como inscrita en los genes, en la biología, en ser una especie que condivide, a este nivel, algo de la animalidad mamífera. Una afirmación apodíctica de esta naturaleza equivaldría a la negación de que cada cultura tiene su propia consideración de qué es y qué no es violencia. En efecto, en cada cultura suele haber representaciones sociales de la violencia y, en muchos casos, la historia demuestra cómo han ido modificándose.

Decir entonces que la violencia es una construcción cultural refiere a acciones, a comportamientos, a permisos sociales, a la manera de entender la reparación, el castigo o las penas, la administración de justicia, la conciliación, el perdón.

Pero además supone una exacta encargatura de la responsabilidad de administrar justicia, de investigar los hechos y de aplicar el veredicto al que se haya llegado. En comunidades de nuestra amazonía, en caso de cometerse algún delito, se convoca a personas mayores de comunidades aledañas para que éstas vengán a hacer la investigación pertinente. Toda la comunidad entra en un período de silencio, los niños y animales bulliciosos son llevados al monte de modo que se evite ruidos que distraigan. Los visitantes exigen que la vida siga regularmente mientras ellos observan a cada uno. Invitan a que pasen a conversar a uno por uno. Al final, reunida la comunidad, los visitantes invitan a que el o los responsables se presenten espontáneamente delante de todos y declaren su culpa. Si hubiere resistencia a hacerlo, los visitantes lo llamarían, pues en la experiencia de esas comunidades jamás ha quedado oculto o impune un delito y, en este caso, la sanción y la vergüenza son mayores. No se trata de idealizar estas formas de hacer justicia, sino de señalar cómo ésta es una construcción cultural que en sociedades más complejas demanda evidentemente un sistema igualmente complejo y especializado, pero que no puede universalizarse sin más desde la mera lógica formal del andamiaje del cuerpo jurídico oficial, sin tener en cuenta los usos y costumbres de los pueblos.

c) La violencia social es una cuestión de poder, de ejercicio de poder

Posiblemente sea más evidente el referir la violencia social como una forma de ejercicio del poder y, previamente, de división social y generacional de éste, aunque con frecuencia en la historia no haya sido así. Por ejemplo, la violencia de género durante mucho tiempo fue vista no como una cuestión de injusto ejercicio de poder, sino como algo emanado de la condición de mujer, vale decir, como alguien inferior al varón, como dependiente de éste, etc. Igual argumento valió, y sigue de pie aún en muchos espacios, respecto a los niños y niñas.

Obviar el enfoque de poder en el abordaje de la y las violencias, impide visualizar la dimensión política que toda forma de violencia expresa, es decir, el carácter público de la misma. Aunque perpetrada en el llamado ámbito privado, como sería el de la familia, el sujeto violentado y el violentador son seres constitutivamente públicos, parte de una especie, y pertenecen a un colectivo humano dado; y como tales les asiste, en su condición de sujetos, el derecho a no ser objeto de intrascendencia alguna, de insignificancia posible.

d) La cuestión social como expresión de la violencia social

Cuando se habla de cuestión social se suele destacar algunos de los aspectos críticos de la vida de la sociedad y uno de los retos mayores para la responsabilidad del Estado. Así por ejemplo, a finales del siglo XIX, en los países del norte, específicamente, se colocó el conflicto obrero originado en el marco de la industrialización como la cuestión social de finales de dicho siglo. Posiblemente a finales del siglo XX podríamos señalar cuestiones como la globalización y sus efectos más paradójicos en la vida de los pueblos como una cuestión social relevante; para otros, quizá, podría ser el fenómeno demográfico mundial de la mano con la cuestión urbana; podría señalarse, asimismo, la cuestión de la

pobreza y la exclusión social a ella ligada como otro eje de la cuestión social; no menos relevante es entonces la revolución informacional y los retos sociales que ésta conlleva. No se trata sólo de fenómenos que por su gravedad, su extensión y su impacto general deban ser designados como la cuestión social. Se trata, básicamente, de un núcleo en torno al cual cobran pertinencia otras cuestiones sociales; es decir, problemas que demandan una atención privilegiada y de cuya solución penden una serie de situaciones igualmente importantes. Es el caso del empleo, de la pobreza, de la exclusión social y de las crecientes desigualdades que hoy sacuden países como el nuestro y otros en la región¹.

Hoy, además, la tendencia es atender la cuestión social desde los gobiernos locales, es decir, desde las instancias del Estado más cercanas a la población. Todo ello demanda no sólo políticas sociales globales, sino políticas sociales adecuadas a cómo la cuestión social es específicamente significativa en cada instancia local o regional. A ello corresponde el mandato de los gobiernos regionales por contar con planes concertados de desarrollo, exigencia extendible a los gobiernos locales.

Para el caso peruano, abordar la pobreza como la que podríamos considerar la matriz de la cuestión social, hace pertinente lo que concluye Verdera:

“Las políticas para reducir la pobreza deben ir en sentido contrario a lo que ha ocurrido en estas tres políticas mencionadas (de precios, de ingresos, fiscal). Si hubo una drástica redistribución regresiva con la hiperinflación que cambió la distribución y empobreció, debe haber una redistribución progresiva vía política de precios, de salario y fiscal. No plantearse es consagrar la enorme pérdida de poder adquisitivo y pérdida de bienestar de las familias, y mantenerlas en su condición de pobreza de manera permanente. Los programas de alivio a la pobreza son eso: alivio, no de reducción. Finalmente, la visión de que es necesario esperar que en el largo plazo —vía la inversión en educación— pueda aumentar la productividad del

¹ Ver el excelente trabajo de Alicia Ziccardi, “Las ciudades y la cuestión social”; en A. Ziccardi, compiladora; *Pobreza, Desigualdad Social y Ciudadanía*; Clacso, 2002, págs. 85-126.

trabajo y así mejorarse los ingresos y superar la pobreza, tiene dos fallas. Primero, ignora las causas macroeconómicas del empobrecimiento reciente; y segundo, al hacerlo, está creando las condiciones para que esta política continúe y siga manteniendo a más del 50% de la población en condición de pobreza”².

e) La relación entre violencia social y violencia intrafamiliar

Bastaría con relacionar las cifras que dan cuenta, en un período de tres décadas por ejemplo, de la situación de la pobreza, de la exclusión, de la marginación, del desempleo, de los niveles de educación y de la calidad de ésta, así como los niveles de deterioro de la calidad de vida en general, para tener una idea y referentes menos subjetivos de la relación entre violencia en la familia y violencia en el entorno social, político y económico.

La elevada tasa de prevalencia de violencia contra la mujer, los niños, niñas e incluso contra los adultos mayores, se da en un contexto que no es ajeno ni puede ser subestimado cuando de factores incidentes en la violencia intrafamiliar se trata. El aumento de la pobreza o su agravamiento no sólo devienen una causa y expresión de las agudas desigualdades que el país exhibe, sino que repercuten en las relaciones sociales familiares, en las relaciones con la población formalmente dependiente, como serían los hijos y los adultos mayores. En circunstancias de insuficiente cobertura de los servicios a la población, el estrés, la angustia, la inseguridad y la tendencia a los *impromptus*, no favorecen relaciones sociales saludables en el ámbito de lo que consideramos familia.

Por ejemplo, el propio Plan Nacional de Salud mental señala que entre las causales de suicidio están:

- Conflictos conyugales: 29.6%
- Conflictos familiares: 27.6%
- Conflictos sentimentales: 22.1%
- Problema laboral y económico: 2.2%

² Francisco Verdera; “Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú desde fines de la década de 1980”; en A. Ziccardi; Op. Cit.; p. 144.

En la familia se refleja de forma desgarradora el impacto de las violencias y sus secuelas psicosociales de magnitud; éstas son una expresión dramática del conjunto de condiciones inhumanas para la mayoría de la población peruana.

Precisamente, en el ámbito en el que el ser humano debiera encontrar acogimiento, calor, reconocimiento, protección y una fuente de alimento afectivo, la violencia global tiende a destruir esta expectativa y trastocar en un foco de desajuste emocional, de formas de violencia directa y además encubierta o, con frecuencia, no ventilada en público. Violencia además considerada exclusiva referencia al mundo de lo privado, de lo íntimo.

Si bien, como afirma Gilligan, la violencia es compleja y está multideterminada, ella se expresa en una variedad de conductas, como Aricama³ apuntaba ya en 1999:

- Violencia psicológica intrafamiliar en Lima-Callao: 35.4%
- Violencia física en Lima-Callao: 17.4%
- Violencia contra la mujer en Lima-Callao: 16.2%

Una de las esferas en las que se puede encontrar la relación entre violencia social y violencia intrafamiliar, es en las pautas de crianza. Un reciente estudio de Jorge Castro Morales⁴ arroja una interesante información al respecto. Menciona a Castro de la Mata, quien señala que las familias peruanas pueden clasificarse en despóticas, autoritarias y democráticas. Si bien no establece una relación directa con el contexto político, social, económico de la época en la que afirma lo mencionado, su investigación doctoral está referida a los años 70, precisamente luego de una larga historia de búsqueda interrumpida de la democracia y períodos de autoritarismo o de dictadura como se calificara el gobierno de M. Odría y luego, por algunos sectores de la derecha y la oligarquía, el de Velasco Alvarado. El contexto de la llamada violencia social tiende a afectar lo que en el modelo

³ J. Aricama et Alii; "Estudio epidemiológico sobre la violencia y comportamientos asociados en Lima Metropolitana y Callao"; Mimsa, 1999.

⁴ J. Castro Morales; "Estilos de crianza, organizaciones familiares y políticas sociales de infancia"; en revista "Infancia y Ciencia Social" N. 1; Lima, mayo de 2007; UNMSM; págs. 13-47.

circumplejo de Olson se entiende por el eje de cohesión y el eje de adaptabilidad. “En este sentido, cabe señalar que las familias más disfuncionales, esto es, las que se ubican cercanamente a los extremos de dispersión o aglutinación en el primero, o en los de estructuras rígidas o caóticas en el segundo, son las más proclives a establecer pautas de crianza patógenas: desapego, prohibiciones extremas, autoritarismo, castigos psíquicos y físicos, cuando no manifestaciones psicopatológicas derivadas de todas las formas de maltrato (por negligencia, físico, psicológico y por abuso sexual) y de la violencia doméstica, fenómenos todos tributarios del círculo vicioso pobreza-marginación-hacinamiento-promiscuidad, tal como se desprende de nuestra experiencia clínica en una zona urbano marginal de Lima.”⁵

Pero señalar la relación entre violencia social o estructural y la dinámica familiar, incluso la violencia intrafamiliar, nos remite en primer lugar a verificar cuáles son los recursos y capacidades desarrolladas en la resistencia y en la resiliencia de las familias. Es decir, cómo el contexto constituye una real y seria amenaza, pero no una fatalidad insalvable. El economista Iguíñiz⁶ nos lo recuerda: “para los pobres, lo esencial no está en su situación, no está en las malas condiciones en las que viven, sino en la escasa efectividad y eficiencia de sus denodados esfuerzos para alejarse de las que más les afectan personalmente y... en la impotencia ante las restricciones extremas e internas que les impiden actuar en la dirección que consideran adecuada”; y la primera de sus anotaciones plantea que “la fuerza principal tras la salida de las familias pobres de su situación es su propia iniciativa”.

Lectura

- Anthony Giddens: “Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas”; Taurus, 2000; IV, Familia, págs. 65-79.

⁵ *Ibidem*; p.17. Ver, además, a A. Majluf, G. Ojeda; “Relación entre tradicionalismo y prácticas de crianza”; revista “Psicológica Herediana”; 1(1); 28-38, 2006.

⁶ Javier Iguíñiz; “Trece anotaciones sobre política social y libertad”; en N. Henríquez, edit., *Construyendo una Agenda Social*; Lima; PUCP, 1999; págs. 29-41; citado por J. Castro, Op. Cit., p. 46.

Bibliografía complementaria

- Ulrich Beck; “¿Qué es la Globalización? Falacia del globalismo, respuestas a la globalización”; Piados, 1998.
- Zygmunt Barman; “La globalización. Consecuencias humanas”; Fce., 1999.
- Javier Mujica Petit; “Balance de los DESC en los 10 años de Informes. La Hora de los Nadie”; en Informe 2004, Aprodeh, Cedal, págs. 19-27.

2. Violencia intrafamiliar y su incidencia en el bienestar de las personas

Objetivo

Los participantes reconocen la relación entre las formas de violencia intrafamiliar en el marco de la violencia social.

a) Lo paradójico de la violencia intrafamiliar

La paradoja consiste en ser la familia el lugar natural de acogimiento de un ser humano, cualquiera sea la estructura de familia que imaginemos o que se tenga en una sociedad dada, lugar entonces llamado a garantizar la sobrevivencia inicial del ser humano nacido vivo, de brindarle no sólo sobrevivencia física, sino emocional, afectiva, hecha de atención, de protección, de provisión, de estímulo. De ser así, estamos hablando de un proceso de desarrollo humano que se promete saludable física y psicológicamente. No por nada hoy se tiene la certeza científica de que estos primeros años de vida son decisivos para el resto de la existencia y que la carencia de estimulación en este período supondrá un grave obstáculo a la superación y al desenvolvimiento de las mejores potencialidades con las que el ser humano llega equipado a la vida. Cuando todo ello deviene en cambio un lugar de abandono, de negligencia, de maltrato, de agresión, de

violencia, podemos fácilmente adivinar los efectos perversos para la vida y el desarrollo de la criatura.

Las estadísticas nacionales sobre las variadas formas de violencia, de abuso, de maltrato que se da en el seno familiar, revelan entonces que lo señalado para países desarrollados por A. Giddens, es una dramática realidad: “El lugar más peligroso para el niño, es la familia”. Esta es la paradoja fatal. Baste señalar que el Consejo General del Poder Judicial de España recuerda que el problema de la violencia doméstica no es nuevo: “Durante siglos la violencia se ha ejercido en el seno de la familia sin que ello provocara ningún tipo de reacción”⁷. Ciertamente que esta es la paradoja mayor, es decir la naturalización de la violencia en el seno de la familia y la inhibición institucionalizada frente a la misma.

b) Las múltiples formas de violencia en el seno de la “familia” y la tendencia a su prevalencia

Una vez más Giddens nos recuerda que “de todos los cambios que ocurren en el mundo, ninguno supera en importancia a los que tienen lugar en nuestra vida privada, en la sexualidad, las relaciones, el matrimonio, la familia”⁸. Pero conviene recordar la distinción entre pareja, matrimonio y familia, toda vez que implica modalidades y matices tanto en lo que llamamos globalmente “violencia familiar”, como en el tratamiento que la normativa suele dar a los conflictos que se producen en estos tipos de relaciones “familiares”.

Pero es igualmente pertinente señalar que rasgos importantes de la cultura patriarcal aún sobreviven en la vida cotidiana de importantes sectores de nuestra población. Estas huellas o marcas de la cultura patriarcal no distinguen clase social ni condición económica. Así, el machismo, cierto dominio del varón sobre la mujer, o la distribución de roles en el complejo mundo de la familia, la constatación de que la mujer padece maltrato regular

⁷ Citado por Luís M. Reyna A.; “El sistema penal peruano y su capacidad de rendimiento frente a la violencia familiar”; en Revista Peruana de Derecho de Familia; N.1, 2004; p.158. Ver, además, Silvia Loli, “La violencia familiar en la legislación peruana”; en A. Gúezmes, S.Loli, Violencia Familiar, enfoque desde la Salud Pública; OPS; Lima, 1999; p.231.

⁸ A. Giddens; “Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas”; Taurus, 2000; p.65.

en el período de enamoramiento (61.3%), el trato dispensado a los menores de edad y a los adultos mayores, demuestran la sobrevivencia de lo que constituye el campo simbólico del patriarcado. Si bien hay que precisar que hoy la familia ha dado paso a la vida de pareja más que a la vida matrimonial, pues el matrimonio ya no es el principal elemento definitorio de la pareja. No obstante, esta realidad genera ciertos problemas patrimoniales a considerarse.

El panorama de la violencia intrafamiliar coloca sobre el tapete el nivel de democracia de las emociones y de los afectos en la vida cotidiana de la familia. Y una de las constataciones mayores que explican, en parte, las distintas formas de violencia familiar, refiere a la incomunicación. Tanto en el matrimonio, como en la pareja, la comunicación es la forma de establecer el vínculo. No sin razón los psicólogos dicen que el silencio y la distancia que establece, aún viviendo en la misma alcoba, genera agresividad y prepara la violencia.

Desafortunadamente prevalece la creencia de que la violencia, o por lo menos ciertos niveles de la misma, es también un mecanismo de comunicación y además dotado de cierta eficacia inmediata. Quizá ello explique por qué el castigo físico sea no sólo práctica extendida, sino defendida cuando se pretende legislar su condena o prohibición.

Pero más que detenernos en una tipología de la violencia familiar, es necesario captar la significación que ésta tiene en la vida de las personas que conforman el núcleo familiar.

Preguntarnos por el vínculo familiar que la violencia cotidiana genera nos coloca ante la sensación "esquizofrénica" de quien a ratos se ve gritado, samaqueado, castigado desproporcionadamente a su falta, golpeado, etc., y luego tratado con mimos, con pasaditas de mano o con expresiones como "te he corregido porque te quiero y quiero que te portes bien", o "para que me entiendas y te corrijas". Si bien hay que ser sumamente cuidadosos para no caer en determinismos fáciles, las investigaciones señalan la

tendencia a la reproducción transgeneracional de la violencia. En general las distintas formas de violencia familiar terminan reforzando la tendencia a sustituir las relaciones saludables basadas en la justicia distributiva por la reciprocidad, que bien puede dejar intocadas las estructuras asimétricas y de desigualdades que suelen primar en la sociedad y en la sociedad familiar igualmente. Es decir, una reciprocidad no significativa. Mujeres y niños suelen entonces ser objeto de un vínculo y de una relación jerárquica inhibidora de su derecho a la igualdad y a la autonomía y colocados en el etéreo como complejo amor romántico repartido por el más fuerte.

c) Los chicos y chicas en situación de calle, un indicador de violencia familiar

Brevemente recordamos lo que la inmensa mayoría de estudios sobre chicos y chicas en situación de calle ha puesto de manifiesto al indagar sobre las causas por las que resultaron haciendo de la calle su hábitat, su territorio de sobrevivencia cotidiana. Tejada nos señala que “estudiando a la familia y las condiciones sociales y culturales que las determinan, podremos comprender a los niños, explicarnos sus visiones y el mundo que se construyen”⁹. Y es que una familia violenta es inevitablemente una familia expulsora o despótica como tendencia global. Lo grave es que cuando unos niños o niñas asumen la decisión de dejar la casa, saben que salen a un mundo poco conocido, igualmente expulsor hacia los niveles más bajos de la pobreza, de la precariedad, de la vulnerabilidad social, de la estigmatización. Quizá por ello se suele calificar a estos niños y niñas como de los “bajos fondos”. Pero sacudirse de una situación de violencia en la que se es impotente para hacerse valer, bien vale la pena, pues los otros riesgos los enfrentará conjuntamente con otros que han tenido historias de vida similares. Pero es sabido que los chicos en situación de calle tienen necesidad de una reconstrucción simbólica de la familia¹⁰.

⁹ Para el caso de Lima, ver Luís Tejada R.; “Los niños de la calle y su mundo”; UNMSM, 2005; 313 págs.

¹⁰ *Ibidem*, p.94.

“Los niños soportan como “legítimo” el castigo que proviene de sus padres biológicos, pero esa autoridad es deslegitimada cuando dicho castigo es permanente, sobre todo cuando proviene de padres alcohólicos, drogadictos o delincuentes. Casi siempre los castigos infringidos por los padrastros o madrastras son vistos como injustos e ilegítimos. ¿Por qué se producen estos castigos en forma tan violenta y permanente? Las causas pueden ser muchas y probablemente ni los propios padres podrían explicar sus reacciones violentas. No obstante, los testimonios permiten plantear dos explicaciones posibles: la primera está referida a la pobreza y el bajo nivel educativo de los padres; y la segunda, a la frustración personal que lo anterior produce en ellos.”, p. 187.

d) Chicos y chicas en conflicto con la ley, un signo de violencia social

Posiblemente éste sea el problema mayor que se esté encarando desde el período post conflicto armado. No es que antes no se haya conocido el fenómeno de ciudadanos y ciudadanas en conflicto con la ley, los llamados transgresores o infractores; pero ciertamente que el contexto general del país abona a favor de nuevas expresiones de delitos organizados, no sólo en el campo económico, sino en el derecho a la vida, a la seguridad, a la protección de los bienes no perecibles, la propiedad, la honra, el buen nombre, etc.

Quizá una característica notable hoy sea la participación de adolescentes y jóvenes menores de 25 años involucrados en actos delictivos. Bastaría señalar las estadísticas de la población de los penales, las causales de su reclusión y las edades de los internos para corroborar lo afirmado. No obstante, hay que repetirlo sin cesar que los menores de edad en conflicto con la ley son una inmensa minoría respecto al universo global de sus pares a nivel nacional. Pero no es una cuestión de cantidad lo que hace de este fenómeno una significativa cuestión dentro de la cuestión social, sino la significación que esta realidad tiene en términos de futuro de la condición humana y de la salud mental, de la tonalidad espiritual del país, toda vez que están comprometidas

las formas de imaginario colectivo respecto a la población en conflicto con la ley, el sentido común que acompaña la manera de abordar una respuesta contundente al problema, la tendencia a penalizaciones más tempranas, etc. Todo ello queda además agravado cuando se reconocen las causas estructurales que subyacen a conductas delictivas y que suelen estar sobre el telón de fondo de la pobreza, de la exclusión y de las desigualdades en todos los planos de la vida cotidiana.

En lo referente específicamente a justicia juvenil, recordemos la Observación General N. 10 del Comité de NNUU de los Derechos del Niño, titulada “Los Derechos del Niño en el Sistema de la Justicia de Menores”:

- “El derecho a la dignidad es un principio fundamental de la justicia juvenil.
- Se necesitan unidades especializadas en las distintas instituciones del sistema penal juvenil.
- El niño tiene necesidades particulares y debe ser tratado de manera específica por personas especializadas.
- La prevención es una dimensión prioritaria para evitar la infracción juvenil.
- La intervención, dentro o fuera del marco judicial, debe estar prevista en forma clara y precisa por el Estado, teniendo en cuenta los derechos de los niños.
- La intervención en el marco judicial debe tener un sistema de instancias especializadas para implementar las medidas de orden social o educativo en medio abierto.
- Los estados no deberían fijar una edad mínima de responsabilidad penal por debajo de los 12 años, procurando subirla hacia los 14 o más. La edad límite superior debería ser los 18 años.
- Los estados deben tener un abanico de posibilidades, lo más amplio posible, para responder a la gran diversidad de situaciones que pueden producirse.

- La privación de libertad debe ser la medida de último recurso y aplicarse por el período más breve posible.
- La detención antes del juicio no debe ser utilizada para todas las infracciones. Unas reglas claras deberían fijar los casos en los cuales una detención preventiva es posible para determinar quién es la autoridad competente.”

e) El bienestar de las personas supone ausencia de violencias y demanda una cultura de buen entendimiento

Una familia saludable es aquella que logra encarar sus conflictos sin necesidad de recurrir a la violencia. Ciertamente que los tiempos requeridos para dicha salida son ciclos bastante más largos que los trámites expeditos basados en la represión, en la imposición del silencio, en la negación a opinar, a debatir, a cuestionar, a seguir reflexionando. Y es que toda labor educativa se inscribe en resultados de plazos más largos, pues se trata de la constitución de maneras distintas de pensar, de comportarse, cuyas ventajas no son evidentes a primera vista.

Lectura

- Ivonne Macassi L, M.Casaverde D.; “Violencia familiar, violencia sexual, aborto, derechos reproductivos”; Informe 2003, Flora Tristán-UPCH; págs. 13-23.

Bibliografía complementaria

- M. E. Baca (coord...); “Violencia intrafamiliar. Los caminos de las mujeres que rompieron el silencio. Ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar”; Perú, 1998.

3. Salud mental, como derecho humano y responsabilidad pública

Objetivo

Los participantes conocen y reconocen las implicaciones de la violencia en la salud mental de los miembros de la familia y su eventual atención en el Plan Nacional de Salud Mental.

a) Somos un país de duelos no elaborados

No haber elaborado sus duelos significa mantener abierta la vigencia de necesidad de la justicia. Un duelo se elabora no vía la resignación, sino por el camino de la dignidad y ésta es sinónimo de justicia ante hechos que han sumido a las personas en el duelo, vale decir, en el dolor, el desgarramiento y la brutal experiencia de ser objeto de injusticia o de justicia no satisfecha.

Se dice que la Guerra del Pacífico, en la que el Perú fue derrotado, es un duelo no elaborado, en particular si tomamos en cuenta la retención de símbolos como podría considerarse el Huáscar, la separación de parte del territorio nacional y, desde algo relacionado con la cultura, la retención del patrimonio bibliográfico en el saqueo de la Biblioteca Nacional. Con el transcurrir del tiempo, son cuestiones que no terminan de pasar a formar parte de la memoria, como diría Nugent¹¹.

Más recientemente, las secuelas dejadas por el conflicto armado interno señalan un hito de significación grande, toda vez que se trata de un duelo provocado por nosotros mismos. El duelo entonces no termina de ser elaborado y tiende a mantenerse en las generaciones que si bien no lo vivieron directamente en sus cuerpos y en sus familiares cercanos, sí lo llevan en sus subjetividades, en el mundo objetivo de su subjetividad.

Por ello, Nugent nos recuerda que la memoria no puede ser un sucedáneo de la justicia. Si bien el autor distingue entre memoria, olvido, recuerdo y negación, consideramos que hay un

¹¹ Guillermo Nugent; "Para llegar al suave pueblo de la memoria: la política del recuerdo y del olvido al inicio del siglo XXI"; en M. Hamann et alii, Batallas por la memoria: antagonismos de la promesa peruana, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú; IEP, 2003; págs. 13-29.

abordaje de la memoria desde la reflexión teológica que hace de ella sinónimo de la vigencia y actualidad efectiva actuante y demandante de aquél de quien se hace memoria. Pero ateniéndonos al uso que el autor hace de sus categorías, reproducimos un pasaje que ilustra bien su pensamiento tomado de un periódico de Lima:

“Una familia ubicada en el Valle del río Apurímac convive con los restos de su hijo que fue asesinado hace 16 años durante la época de la violencia terrorista. Se trata de los padres de Fredy López Zagastizábal, quienes en lugar de dar a su vástago cristiana sepultura, han preferido poner su esqueleto, restos de ropa y zapatos en un altar ubicado en su propio dormitorio. La madre del joven fallecido señaló que su hijo habría sido asesinado por patrullas contrasubversivas y sostuvo que no enterrará su cadáver hasta que se esclarezcan las circunstancias en que se produjo el hecho.” (Perú21, 14 de octubre de 2002, p.19.)

Y añade cómo la negativa de la madre a consumir el duelo por el hijo fallecido no es un acto de “memoria”... cuando lo que está pendiente es el reclamo judicial y político elemental. En el rechazo al olvido lo que usualmente aparece es una “batalla por la justicia”. La negativa a transitar el lento camino del duelo es una forma de no relegar ciertos episodios a la inerte tranquilidad de la memoria¹².

b) El conflicto armado interno agravó la salud mental de la Nación

Una de las circunstancias que agravaron el dolor, e hizo más difícil la resistencia emocional, fue sin duda el silencio, la invisibilización de lo vivido como una posibilidad de sobrevivir a los familiares asesinados o desaparecidos. Ello explica quizá la importancia de los trabajos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) al recoger los testimonios, al permitir no sólo narrar lo vivido, sino saber que se hacía a personas confiables, y

¹² *Ibidem*, págs.16-17

que tenían como misión dar a conocer a la Nación todo lo que les había quedado reservado al sufrimiento saliente. No bastaba narrar ante otros, ante extraños finalmente, lo vivido. Ese solo acto no transformaba en *pública* la voz de los deudos; ni siquiera la entrega del Informe de la CVR transformaba en pública, en *política*, la voz de los deudos. Sólo en el esclarecimiento de los hechos, en el reconocimiento de la injusticia, en la aceptación de la responsabilidad y en la reparación, es que se hace políticamente restaurativa la narración, se torna en un proceso rehabilitador de la salud mental, de la salud espiritual.

La gran mayoría de la población afectada en el ande por el conflicto, había mostrado evidencias de su capacidad resiliente, de su potencial de resistencia ante tanto infortunio e injusticias que por largas generaciones ha llevado sobre sus hombros. El conflicto armado añadió injusticias y atropellos a los ya endémicos; pero permitió ver también la indolencia de ese Perú que los relegó al olvido. No se puede negar el impacto de tanto dolor injustamente sufrido en lo que llamamos la salud mental de un pueblo. Quizá lo más preocupante haya sido que en la misma población emergieron fuerzas tanáticas mantenidas bajo control hasta la llegada de la guerra fratricida, y en la que para conservar la propia vida hasta se atentaba contra la vida de hermanos. Este drama está ampliamente documentado en el trabajo de Theidon¹³.

A LA FUERZA

“En Accomarca nos hablaron de Eulogia, una joven que murió mucho antes de nuestra llegada, pero que sigue apareciendo en los recuerdos de varias comuneras. Eulogia fue muda y vivió durante la época de la base militar en Accomarca.

Los soldados bajan de la base por las noches y entraban en casa de Eulogia y de su abuelita. Hacían cola para violarla, aprovechando su incapacidad para expresar verbalmente su dolor. Sus vecinas nos contaron, con una mezcla de compasión y de vergüenza, que “No podíamos hacer nada, teníamos miedo que nos iban a visitar también”. Es decir, la escuchaban por la noche, junto a su abuela, quien se sentaba al lado sin poder hacer nada para proteger a su nieta. Los

¹³ Uno de los trabajos más notables en torno a los efectos del conflicto armado en la salud mental es el de Kimberly Theidon: “Entre prójimos, el conflicto armado interno y la política de reconciliación en el Perú”; IEP, 2004; 283 págs.

sonidos guturales y apagados de Eulogia todavía resuenan en los oídos de estas vecinas. “Sabíamos por los sonidos, sabíamos qué estaban haciendo los soldados. Pero no podíamos decir nada”. Los soldados lograron reducir a todas a la condición de mudas.

Hay dos versiones de cómo murió Eulogia. Algunas nos dijeron que se había caído, bajando del barranco hacia Lloqlllepampa. Otras insistían en que se lanzó del barranco, incapaz de tolerar el dolor” p. 108.

En realidad, el conflicto armado significó un factor que abrió nuevas formas de desazón en la sociedad peruana, muy en particular en los ambientes lejanos a los escenarios cotidianos de guerra. Sólo cuando se tocan barrios residenciales como Miraflores, en Lima, es que se evidencia el recrudecimiento del desdén por el diferente, por el cholo, por el andino, y reverdece cierta tendencia al racismo, pero no se abren los ojos sobre esos peruanos acorralados entre fuegos. El país evidencia signos de salud mental precaria y de vida espiritual mediocre. Quizá ello explique las resistencias al propio informe y lo difícil que es mantener vigente la inevitable urgencia de la reparación que haga “justicia” a quienes sufrieron en carne propia el horror de este conflicto. No se trata de políticas sociales a favor de los deudos y sobrevivientes. Se trata de justicia restaurativa de derechos violados. No hay otro camino para la reconciliación.

c) La salud mental es un derecho inherente a la condición humana digna

El objetivo central que se plantea el Plan Nacional de Salud Mental, el mismo que fuera elaborado durante un largo proceso de consulta y debate, al parecer ha sido dejado de lado por el actual régimen. En dicho plan se afirma que su objetivo es: “Posicionar la salud mental como derecho fundamental de la persona, componente indispensable de la salud integral y del desarrollo humano del país”. Es decir, se trata de una respuesta a los derechos ciudadanos y ser factor de cohesión social, llamado

además a ser una herramienta de reestructuración de servicios y promover la equidad en la atención de la salud mental en términos de estrato social, género, ciclo de vida y diversidad cultural; brindar atención diferenciada a problemas vulnerables, especialmente a los afectados por la violencia política.

Pero además, este plan se propone contribuir a la difusión de la salud mental y a la desestigmatización de la persona con trastornos mentales. Y es que lo que está en juego, según la OMS, es el estado de bienestar que permite a cada individuo realizar su potencial, enfrentarse a las dificultades usuales de la vida, trabajar productiva y fructíferamente y contribuir con su comunidad. Podríamos añadir, vivir saludablemente y sentirse digno de ser reconocido. Sin ello no hay vida humana vivible. Por ello, se trata de un derecho humano inscrito en la irrepetibilidad de cada ser humano.

d) La salud mental es una cuestión de Estado y de salud pública

Los niveles de desgarramiento social que ha alcanzado el país, las expresiones de banalización de la vida expresadas en el irrespeto por la vida física, los secuestros, los homicidios, la violencia callejera, la violencia sexual, el maltrato infantil, la extensión de la explotación sexual comercial de menores de edad, la corrupción, el recurso expedito a hacer justicia con las propias manos, etc., configuran un fenómeno que constituye un problema de salud pública y por ende una cuestión de Estado.

El Plan Nacional de Salud Mental nos recuerda que cada vez son más claras las vinculaciones entre los problemas socio económicos y psicosociales como la pobreza, la anomia, la distribución inequitativa de la riqueza, la falta de acceso a la educación, al empleo, etc. y los disturbios anímicos, motivacionales, estrés, angustia, miedo, inseguridad, cuadros depresivos y desconfianza.

Baste recordar que uno de cada tres limeños maltrata psicológicamente a sus hijos, es decir el 36.2%, y dos de cada

cuatro lo hace físicamente, 43.2%; y de éstos el 20.4% son golpeados con objetos flagelantes, método común sin distinción de edad, sexo o nivel socio cultural, según informes recientes sobre castigo físico. Respecto a las mujeres, por ejemplo, el 61.3% han sufrido violencia durante el enamoramiento: celos, control, mentiras, engaños, relaciones sexuales forzadas y maltrato físico. La infancia y adolescencia son los grupos más vulnerables a la violencia sexual. Se percibe en los niños y niñas una situación de desamparo que a largo plazo tiene efectos graves para su desarrollo emocional. Pero es alarmante que la violencia urbana cobre un 42.44% de víctimas por accidentes de tránsito.

Como fenómeno estrechamente ligado al conflicto armado y al período post bélico, tenemos un cuadro que pinta bien la necesidad de que la cuestión de salud mental sea abordada como una cuestión de Estado y de salud pública. Lo que está comprometida es la posibilidad de una democracia asentada en la paz social y en la justicia social, pero además en una ciudadanía que construya, sin bajar los brazos, relaciones sociales humanizantes. La espiritualidad de una sociedad tiene que sostenerse y expresarse en un sentido de respeto, de reconocimiento, de no discriminación, de no desafiliación de nadie, como diría Robert Castel. Pero además evitando reforzar el prejuicio de que hablar de salud mental sea hablar de patologías, de enfermedades y de anormales, al que suele ir aparejada una consideración de inferioridad, de desigualdad.

Finalmente, todo ello implica, por parte del Estado, el asegurar servicios especializados y el acceso a dichos servicios públicos de salud mental. Sólo el 24.5% ha padecido problemas de salud mental y acudió a algún servicio. Según el Plan Nacional de Salud Mental, los motivos aducidos fueron: 59.4% pretendía superar sus problemas de salud mental; un 43.4% por falta de dinero (sic); un 36.9% por falta de confianza; el 30.8% por dudas sobre el manejo del médico. Además, los servicios en salud mental se concentran en servicios de psiquiatría y de esquizofrenia, contando

con un escaso número de profesionales; no hay sistemas de rehabilitación integral; la medicina antipsicótica no está en los petitorios nacionales y los altos precios no están al alcance de la población. A ello hay que añadir la población que no cuenta con un seguro de salud y que éste además contemple la salud mental. Como acertadamente afirma el psiquiatra peruano Alfonso Mendoza, "...la salud mental corre el riesgo de no ser más que una ilusión, y hablar de ella a espaldas de la realidad, una cruel ironía". Y el doctor Perales recuerda que "la salud mental es susceptible de ser enseñada, es decir, transmitida de un ser humano a otro por el proceso de transferencia cultural, por metodologías educativas específicas".

Lectura

- Jorge Castro Morales; "Salud Mental, factores, conceptos e indicadores"; Cap. 2, en Salud Mental de niños, adolescentes y jóvenes trabajadores; Ifejant, 2001; págs. 37-67.

Bibliografía complementaria

- Kimberly Theidon; "Entre prójimos"; IEP, 2004.
- Alejandro Cussiánovich V; "Aún yo no soy..."; en Hasta sus menorritos ahora lloran; ASPEM, Aprodeh, 2004; págs. 11-25.
- Guillermo Nugent; "Para llegar al suave pueblo de la memoria: la política del recuerdo y del olvido al inicio del siglo XXI"; en M. Hamann et alii, Batallas por la memoria: antagonismos de la promesa peruana; Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú; IEP, 2003; págs. 13-29.

4. Los operadores de justicia ante el reto de la violencia social y sus implicaciones para el bienestar social y la salud mental

Objetivo

Los operadores y operadoras de justicia participantes han reflexionado sobre la importancia de su labor en la construcción de vínculos sociales no signados por la violencia y como base de bienestar personal y colectivo.

a) La complejidad y conflictualidad en los escenarios de hoy

Ciertamente que el crecimiento de las ciudades, su composición cada vez más heterogénea por la procedencia de sus habitantes, a lo que se añaden las precarias condiciones de sobrevivencia, tornan más peligrosas las concentraciones urbanas. Por ello, como nunca antes, no hubo candidato en las últimas elecciones que no orquestara su discurso programático en torno a brindar seguridad ciudadana; es decir, a solucionar los problemas de violencia callejera, de pandillaje, de delincuencia organizada, que ponen en vilo la estabilidad emocional y la tranquilidad de las personas.

La experiencia de los operadores de justicia testimonia el elevado número de denuncias que deben acoger y dar curso. Éste es un claro indicador de lo conflictivo de los complejos escenarios sociales.

Pero lo que debe ponderarse detenidamente es la tendencia a la criminalización de la pobreza mediante normas e intervenciones, muy en particular, en la inocultable tendencia a la disminución de la edad penal. Podríamos decir que no sólo se trata de escenarios de peligro latente, sino que el pensamiento subyacente, el paradigma oculto que subyace, es el de la peligrosidad; es decir, el mismo que durante tiempo justificó y nutrió lo que en el derecho se conoció como la doctrina de la situación irregular.

En contextos como los actuales, de fractura de relaciones sociales a todo nivel, el familiar, el comunitario, el que trasciende las fronteras de la propia provincia o región, “reconstruir las relaciones sociales supone la administración de formas de reparación social y económica que busquen disminuir el rencor”¹⁴. Y ello debe abarcar las relaciones de género, de filiación, de generaciones.

b) El operador de justicia y algunas tensiones a encarar

- Entre el conocimiento del contexto condicionante de las conductas y comportamientos reñidos con la ley y las exigencias de la norma a aplicar.
- La necesidad de rigurosidad y hasta de vigor en las medidas correctivas y reconocer la blandura o permisividad de la familia.
- Solicitar opinión al niño o adolescente cuando éste viene de una familia y de una escuela en la que se les priva de opinar.
- Tener que aplicar la última ratio y saber que no se cuenta con instituciones a la altura de las necesidades del caso concreto.
- Asegurar una intervención de racionalidad compleja y cabal y estar frente a hechos cuya complejidad psicológica no es de fácil discernimiento.
- El sentido común dominante de ver el perdón¹⁵ como una debilidad e intentar reconocerlo como un acto de humanización hasta del victimario.
- Encontrarse con personas en quienes no se puede evocar nada que permita conocer mejor los hechos, su manera de verlos y apreciar su magnitud y gravedad.
- Entre la objetividad, la imparcialidad y la necesidad de formarse un juicio fundado y tomar decisión.
- Cuando el interés superior del niño exige ir claramente más allá de la ley.
- Entre la naturalización del uso de la violencia y la resistencia a prescindir de ella.

¹⁴ K. Theidon; Op. Cit.; p. 261.

¹⁵ Universidad Peruana Unión; “El poder terapéutico del Perdón”; Fac. de Educación y Ciencias Humanas, 2004; 254 págs.

- Entre la importancia de medidas socio educativas y de servicio a la comunidad y la estigmatización que suele marcar la conducta antisocial.
- La falta de políticas sociales concertadas y debidamente financiadas para desarrollar una intervención en línea de prevención y de protección.
- Entre la carga procesal y la necesidad de seguirse capacitando e investigando.
- La conciliación judicial no produce obligatoriamente la reconciliación social.

Lectura

- Atilio Alvarez; “La formación especializada de los operadores en justicia juvenil”; en Revista Justicia para Crecer; N. 6, abril junio; Lima, págs. 26-29.

Bibliografía complementaria

- J. E. Bazán et alii; “Características del colaborador adulto”; UNMSM, 3 págs.

LECTURAS

Manuel Castillo Ochoa

I: Neoliberalismo y políticas sociales:
reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas

II: Desafíos para las políticas sociales

Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas

*Sonia M. Draibe**

Por lo menos tres órdenes de razones dificultan la identificación de las proposiciones neoliberales en materia de política social. En primer lugar, los motivos de orden propiamente teórico: el neoliberalismo no constituye efectivamente un cuerpo teórico propio, original y coherente. Esta ideología dominante se compone principalmente de proposiciones prácticas y, en el plano conceptual, reproduce un conjunto heterogéneo de conceptos y argumentos, "reinventando" el liberalismo pero introduciendo formulaciones y propuestas que son mucho más próximas a las del conservadurismo político y a las de una suerte de darwinismo social, distante por lo menos de las vertientes liberales del siglo XX. Y aún más: estos "ingredientes" se integran de modo diferente, produciendo muchos y distintos neoliberalismos, a punto de dificultar la propia autoidentificación de quienes en principio perfilaron estas corrientes.

En segundo lugar, el reconocimiento se torna difícil porque las propias proposiciones neoliberales se van modificando en el tiempo, principalmente en lo que respecta a las responsabilidades

* Profesora del Instituto de Economía y directora del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas de UNICAMP.

públicas y estatales en cuestiones como educación, lucha contra la pobreza, el crecimiento sustentado, desarrollo de nuevas tecnologías, ampliación de la competitividad de las economías nacionales, etcétera. Hay quienes sostienen que ya se ha iniciado el ocaso del neoliberalismo. Innegablemente, por lo menos en aquello que atañe a las agencias multilaterales, nuevos énfasis se van registrando y por varias razones, entre ellas a su actualización a los nuevos tiempos y tesis de la administración Clinton.

Finalmente, lo que tal vez constituya la más fuerte de las razones, porque muchas de las proposiciones atribuidas al neoliberalismo no son, efectivamente, monopolio de aquella tendencia, ni tampoco de las fuentes originales en las que parece nutrirse. Al contrario, fueron y son parte de idearios demócratas o socialistas, circunstancialmente apagados por la onda neoliberal. Esta apropiación resulta en una estrategia eficiente de predominio ideológico, confiriendo aparente originalidad y fuerza persuasiva a esta corriente que terminó, por ejemplo, por reclamar exclusividad sobre cualesquiera de las propuestas de modernización social y política. Digamos de paso que la condición de esa apropiación es que el neoliberalismo confirma tendencias profundas de modificaciones de la sociedad, aprehendidas a su modo por los sectores políticamente ubicados a la derecha del espectro político, pero obviamente también reconocidas por los que, a la izquierda, se identifican y abogan por las transformaciones sociales y políticas.

Este artículo toma estos tres órdenes de dificultades como punto de partida para el examen y discusión de las concepciones neoliberales sobre las políticas públicas de corte social. Se limita, por lo tanto, sólo a uno de los campos en que el neoliberalismo ha actuado, dejando de lado tanto la cuestión filosófica más general implicada en las concepciones de justicia social como los otros dominios de las políticas públicas, en particular el referido a la economía. El marco de referencia es la región latinoamericana y las propuestas de reestructuración de programas sociales que,

bajo la orientación neoliberal, vienen siendo divulgadas por las agencias multilaterales de desarrollo, tales como el Banco Mundial, el BID o la CEPAL, y fueron o están siendo ensayadas por los gobiernos latinoamericanos.

1. Los liberales de ayer y de hoy y las políticas sociales

No hay un cuerpo teórico neoliberal específico, capaz de distinguirse de otras corrientes del pensamiento político. Las “teorizaciones” que manejan los así llamados liberales son generalmente prestadas del pensamiento liberal o conservador y casi se reducen a la afirmación genérica de libertad y de primacía del mercado sobre el Estado, de lo individual sobre lo colectivo. Y, por derivación, del *Estado mínimo*, entendido como aquel que no interviene en el libre juego de los agentes económicos.

El neoliberalismo con que convivimos difícilmente se encarna en obras de intelectuales de reconocida competencia. Ha merecido, hasta ahora, poco esfuerzo de exposición sistemática, con algunas excepciones que pueden ser encontradas en el campo de la economía. Es más bien *un discurso y un conjunto* de reglas prácticas de acción (o de recomendaciones), particularmente referidas a gobiernos y a reformas del Estado y de sus políticas. Es esa característica que lleva a Théret a calificarlo como un “...sistema de recetas prácticas para la gestión pública” (Théret, 1990).

De hecho, sus proposiciones son sobre todo *prácticas y enraizadas* en algunas afirmaciones de valores que pasaron a configurarlo. Desde luego, existe la referencia a *ideas* y no a *intereses*: afirmando recusar la tesis liberal de la política pluralista o conducida por el juego de los intereses a través de sus defensores y lobbies, pero también pretendiendo superar mecanismos políticos típicos de la vida democrática, el tecnocratismo neoliberal se

declara actuar movido por ideas y valores, distantes y por encima de los particularismos, corporativismos y populismos de todo orden, forma de reducción del interés general a algunas concepciones de lo que se considera "moderno", "flexible" y "eficiente".

Puede afirmarse, con Schneider (1989), que estas ideas y valores componen un ámbito particular, especie de "cultura de solución de problemas": idealizando la especialización y la competencia, la ideología neoliberal proyecta una cultura política "despolitizada" en apariencia, movida por la búsqueda de soluciones ágiles y eficientes. Eficiencia y eficacia son por lo tanto los corolarios de esa ideologización de la acción práctica.

La aparente desideologización de la política se traduce en reglas de acción que tienden a sustituir, al final, los argumentos y difunden esa mentalidad, constituyendo, eso sí, la marca de su identificación, repetidas casi "ventrílocuamente" en todo el mundo:

En lugar de ideología, los neoliberales tienen conceptos. Gastar es malo. Es bueno tener prioridades. Es malo exigir programas. Precisamos de asociaciones, no de gobierno fuerte. Hablemos de necesidades nacionales, no de demandas de intereses especiales. Exijamos crecimiento, no distribución. Sobre todo, tratemos del futuro. Repudiamos el pasado. Al cabo de poco tiempo las ideas neoliberales comienzan a sonar como combinaciones aleatorias de palabras mágicas (Schneider, 1989, pág. 7).

Finalmente, está la tesis del *Estado mínimo*. El mercado constituyendo el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de recursos y la reducción del Estado (de su tamaño, de su papel y de sus funciones) es el mote y el móvil de esta ideología, repetido suficientemente para que no necesitemos detenernos en ella. Basta registrar aquí, siguiendo la inspiración de Goodin (1988), que en el universo de reglas prácticas en que se mueve el neoliberalismo, el argumento del Estado mínimo es defendido por la máximo, no por lo mínimo: principalmente en lo referido a

su responsabilidad social, se afirma solamente la frontera demarcadora del máximo hasta donde debería y podría ir el Estado.

Pero es por todo ello, entonces, que el neoliberalismo es un simulacro del liberalismo norteamericano en el que se inspira. Intellectualmente, gran distancia separa este tipo de visión de las formulaciones de un Daniel Bell, de un Burnham o de Michael Sandel —hasta el propio Bell se auto califica como neoconservador para distinguirse de las actuales versiones deformadas del liberalismo—. Pero también y obviamente de Rawls o de comunitaristas como Walzer (Mulhall y Swift, 1992). En lo tocante a la política social, estarían sin duda más próximos a conservadores como Gilder (1981), Charles Murray (1984) o Nathan Glazer (1988), en general calificados como integrantes de la *nueva derecha norteamericana* (Goodin, 1988).

Pero sin duda, la clasificación política de los neoliberales es tarea complicada. Refiriéndose a los Estados Unidos, Daniel Bell afirma ser difícil su traducción a términos políticos porque existen, en el diagrama neoliberal, por lo menos dos ejes que se entrecruzan. Uno de ellos es un eje económico dividido a *izquierda* y *derecha*. El otro es un eje cultural dividido en *tradicionalistas* y *modernistas*. Además, quienes son de izquierda o de derecha en términos económicos no siempre son modernistas de izquierda o tradicionalistas de derecha en la temática cultural (Bell, 1988).

Paradójicamente, en términos políticos y de política económica, el neoliberalismo —encarnado principalmente en la nueva elite del Partido Demócrata conocida como la “clase del 74” (Schneider, 1989)— se manifiesta explícitamente como la negación del *sistema liberal* americano. Finalmente, aquel sistema que prevaleció entre los años '40 y '60 en los Estados Unidos, ahora exorcizado por los demócratas, reposaba en “...un consenso que comprendía una orientación internacionalista, una creencia en la economía keynesiana y en la política social del *New Deal* de Roosevelt, y un dominio patriarcal de los protestantes blancos de origen anglosajón”.

(Simposio, 1988, p. 2)¹. Y se apoyaba sobre todo en la concepción de una ciudadanía enraizada no tanto en la comunión política nacional, sino en las instituciones nacionales de un *Estado neutro*, aquella estructura legal que garantiza el derecho al bienestar sin inhibir, entretanto, las formas concurrentes a través de las cuales los grupos de intereses buscan alcanzarlo². Finalmente, la crítica más exacerbada de los neoliberales al Estado se inició con el ataque al Estado de Bienestar, ampliándose posteriormente para abarcar toda la concepción keynesiana de intervención pública en la economía. Contra el Estado neutro aboga por el Estado mínimo; en oposición a aquella concepción de ciudadanía, se refuerzan las tesis y movimientos de movilización de mecanismos pseudounificadores presentes en la comunidad, en el espíritu nacional, suerte de revitalización conservadora donde se enraizaría la 'modernización' (léase reducción o 'simplificación') de las instituciones.

También en el dominio de las políticas sociales, el alcance teórico neoliberal es bastante reducido. Sus proposiciones componen, *negativamente*, un conjunto de argumentos de ataque al Estado de Bienestar y, *positivamente*, un conjunto de propuestas de reformas de los programas sociales, moviéndose sobre todo en un campo más práctico de prescripciones para las políticas públicas en el sector social. Si quisiéramos identificar la argumentación general y más consistente que fundamenta tanto los ataques como las recomendaciones, mejor será registrar tesis más clásicas sobre el papel del Estado en la prestación de bienes y servicios sociales, y luego sobre la naturaleza y alcance de las políticas sociales.

Si bien rigurosamente no puede ser considerado ni un liberal clásico ni un neoliberal, Milton Friedman expone con claridad (Friedman, 1977) el núcleo de la argumentación que viene siendo repetida, con menos nitidez y competencia, por los neoliberales o por la nueva derecha. *Capitalismo y libertad* parte

¹ El paternalismo de los liberales tradicionales y la defensa del establishment, diferenciándolo del antipaternalismo y del antiestablishment de los neoliberales es anecdóticamente relatado por Schneider: 'En la opinión del senador Tom Harkin, el liberalismo tradicional era paternalista. Los liberales tradicionales siempre decían: ¿Está doliendo? ¿Tiene algún problema? Bien, podemos encarar un programa para cuidar (sic). Ellos no preguntaban: ¿Por qué está doliendo? ¿Qué hay de equivocado con el sistema que lo hace sufrir? Tal vez tengamos que cambiar un poco ese sistema.' (Schneider, 1989, p. 8).

² Según Michael Sandel, 'El Estado neutro es la noción de que los inmensos compromisos sociales, políticos y económicos del Estado de Bienestar deberían justificar no la idea de que la nación abraza una compartida concepción del bien, sino la idea de que una sociedad justa es aquella

de la tesis de que la libertad individual es la finalidad de las organizaciones sociales y es este principio el que aleja cualquier tipo de intervención que afecte coercitivamente el libre ejercicio de la voluntad individual. Por esta razón, el Estado no debe intervenir en el mercado y en ninguna de sus fuerzas y factores. Ahora bien, los programas sociales o sea, la provisión de salarios, bienes y servicios por el Estado constituyen una amenaza a los intereses y libertades individuales, inhiben la actividad y la concurrencia privadas y generan indeseables extensiones de los controles burocráticos.

Para Friedman, el ejemplo más claro de las distorsiones que introducen los programas sociales públicos puede ser encontrado en los sistemas previsionales de carácter compulsivo: principalmente en relación a las jubilaciones para los ancianos, estos sistemas impondrían un patrón perverso de redistribución de ingresos entre los beneficiarios, penalizando principalmente a los trabajadores jóvenes de altos rendimientos, ya que el beneficio no depende de la situación económica del beneficiario sino de la edad de entrada en el programa. También cuando los déficit de los sistemas previsionales, tan comunes, son financiados con recursos fiscales, promoverían en su opinión una injustificable redistribución. Otra característica negativa provendría del hecho de que la tecnificación y la mayor complejidad de los sistemas previsionales en general están asociadas, en primer lugar, a la existencia de burocracias que pasan a favorecer innecesariamente su propia expansión; en segundo lugar, a la creciente imposibilidad de que el Congreso ejerza efectivo control sobre el sistema previsional. En el plano de la libertad individual, la seguridad social en manos del Estado implica la coerción de la libertad de escoger y por ello tiende a ser menos eficiente que la provisión privada. También en su opinión, el carácter compulsivo de los sistemas previsionales públicos provoca una pérdida de la libre disposición sobre el salario, representando por lo tanto una 'dictadura benevolente'. En el plano moral, tales sistemas minan la responsabilidad de los

que no intenta imponer a sus conciudadanos cualquier concepción especial del bien. Un Estado neutro no intenta cultivar virtudes cívicas. Ni vincula las obligaciones de la provisión social a un sentido de comunión nacional o de compromiso cívico. Procura, al contrario, una estructura legal que permanezca neutra entre concepciones concurrentes de lo que sea una buena vida. Los individuos y los grupos están simplemente entregados a sus propios intereses y valores desde que éstos se concilian con iguales libertades para los otros" (Sandel, 1988, p. 5).

jóvenes para con los viejos, llevándolos a no asumir obligaciones en el cuidado de los ancianos. Dadas todas estas características a impactos negativos, Friedman sostiene que la previsión social debe estar inscrita en una concepción de seguro social individualmente contratado y generado, en un sistema de capitalización, por empresas especializadas para ello.

El sistema previsional constituye apenas un ejemplo. De hecho, para Friedman y sus seguidores, es el propio Estado de Bienestar social —el sistema de políticas sociales— el responsable de muchos o casi todos los males que nos afligen y que tiene que ver con la crisis económica y el papel del Estado³. En efecto, para estos liberales el financiamiento del gasto público en programas sociales trajo las siguientes perversiones: la ampliación del *déficit público*, la inflación, la reducción del ahorro privado, el desestímulo al trabajo y a la concurrencia, con la consiguiente disminución de la productividad, y hasta la misma destrucción de la familia, el desestímulo a los estudios, la formación de “pandillas” y una mayor criminalidad en la sociedad. Por lo tanto, además de la ortodoxia en materia de política económica (con la debida contención del crédito, el retomo del equilibrio presupuestario, la disminución de la tributación y de las regulaciones sobre las empresas), la propuesta liberal significa el corte en el gasto social y la desactivación de los programas sociales públicos. La acción del Estado en el campo social debe atenerse a programas asistenciales —auxilio a la pobreza— cuando son necesarios, de modo de complementar la filantropía privada y comunitaria. Asimismo, los programas de auxilio a la pobreza no deben estar dirigidos a grupos específicos, para no provocar distorsiones en el mercado. El impuesto negativo al salario constituye, para Friedman, el mecanismo por excelencia para atender a los individuos pobres, sin desestimar el trabajo.

³ Las más conocidas tesis sobre la crisis del Welfare State, en sus versiones neoliberales y progresistas, están desarrolladas en Draibe y Henriques (1988).

No es el caso, aquí, de discutir las limitaciones y anacronismos de este liberalismo a *outrance* de Friedman. Pero no podemos

dejar de recordar que, finalmente, las políticas y programas del Estado de Bienestar social vinieron a corregir situaciones de desigualdad, pobreza y pérdida de ingresos, exactamente aquellas típicamente generadas por la economía de mercado, en sus 'naturales' oscilaciones y crisis. Por otro lado, las economías maduras, asentadas sobre los modos fordista y neofordista de producción, tuvieron, entre las bases de sustentación de su crecimiento y de la ampliación del consumo de masas, el fondo público movilizado por los programas sociales. En sus primeras versiones, las propuestas neoliberales para las políticas sociales repetirían sin crítica o alteraciones, pero con una cierta dosis de cinismo, los anacronismos y las limitaciones de los liberales de la primera hora. Entretanto, algunas modificaciones se han registrado en ese universo ideológico y conviene señalarlas.

2. Desviaciones recientes en el interior de la ideología liberal

Es propio de las ideologías recubrir con opacidad la realidad, pero también nutrirse de ella, so pena de perder su eficacia. El neoliberalismo no ha escapado a esta regla: sus tesis a inflexiones guardan cierto paralelismo con el movimiento real de las economías y sociedades contemporáneas.

Desde mediados de los años '70, simbólicamente teniendo como punto de partida los dos shocks del petróleo, se desencadena un movimiento de inestabilidad de la economía capitalista, acompañado por un profundo proceso de transformaciones productivas, de la envergadura de una "tercera revolución industrial".

En el primer momento —a comienzos de los años '80, si se quiere— diríamos resumidamente que tal movimiento fue percibido principalmente en sus dimensiones negativas: la falencia económica, atribuida en gran parte a un Estado en crisis, a un debilitado patrón de regulación económica. Las dimensiones de

la transformación productiva y el acelerado grado de reducción del tiempo de trabajo en ésta implicada, por un lado, y, por otro, los desafíos al aumento de la competitividad de las economías apoyadas en las nuevas tecnologías y en la globalización financiera, comenzaron a ser mejor percibidos y estimados en un segundo momento, desde fines de los '80 en adelante.

La ideología neoliberal que acompañó y prácticamente 'dirigió' este movimiento también tuvo énfasis y variaciones en sus tesis y propuestas, según aquellos dos momentos. En la primera fase, puede afirmarse que fue básicamente defensiva; sus "recomendaciones" consideraban superar la crisis mediante la negación de los principios socialdemócratas de regulación económico-social. En el segundo momento, el énfasis mayor fue puesto en los vectores de políticas que pudiesen sustentar el crecimiento apoyado en la elevación de la competitividad sistémica y en el refuerzo de los mecanismos de modernización y flexibilización de las estructuras y factores sociales, adecuados a las características de las nuevas tecnologías.

El neoliberalismo, en lo que concierne a las políticas sociales, también viene alterando sus proposiciones o por lo menos los énfasis y prioridades, siguiendo aquellos dos momentos indicados. Al comienzo, en los momentos más agudos de la crisis, el redireccionamiento de la política social casi se resumía en las propuestas de corte del gasto social, en la desactivación de los programas, en la efectiva reducción del papel del Estado en ese campo. Con muy poca sofisticación y casi nula reflexión, además de repetir los argumentos generales de Friedman, las proposiciones en el campo social fueron básicamente aquellas que inspiraron los gobiernos de Thatcher y Reagan: las tentativas de desestabilización de los pilares del Welfare State, reduciendo la universalidad y los grados de cobertura de muchos programas sociales, "asistencializando" —esto es, retirando del campo de los derechos sociales— muchos de los beneficios y, cuando

podiesen, privatizando la producción, la distribución o ambas de las formas públicas de prestación de servicios sociales. En la base de tal “redireccionamiento” estaba la voluntad de quebrar la espina dorsal de los sindicatos y de los movimientos organizados de la sociedad.

En los países latinoamericanos, sometidos (o en vías de) a los rigores de los ajustes macroeconómicos y a la devastación social que viene provocando, la receta neoliberal parecería estar contenida en el conjunto de prescripciones de reformas de los sistemas de protección social, orientadas a su privatización, descentralización, focalización y programas (fondos) sociales de emergencia. El “modelo chileno” pasó a ser difundido como el camino exitoso para reformular el papel del Estado en el área social. Más adelante discutiremos estas tesis. Merece señalarse, entretanto, el hecho de que fueron muy pocos los programas sociales efectivamente reformados en la región. Y algunos lo fueron en sentido inverso al preconizado por el neoliberalismo, ya que integraban mucho más la agenda de reformas de los procesos de democratización también experimentados por la región. Es verdad que tuvieron muy poco éxito, sea por las propias restricciones impuestas por la crisis, sea por el continuo bombardeo ideológico a que son sometidos, en general bajo la acusación de populismo, despilfarro, etcétera.

Tengo la impresión de que en estos primeros años de los '90 se modificó en parte la agenda neoliberal de reformas de los programas sociales y esta alteración está relacionada con los desafíos de la modernización y de la mejora de la competitividad sistémica de las economías, en la búsqueda de la integración internacional y del crecimiento sustentado.

Ya en el liberalismo de Friedman, dos áreas de acción pública se justificaban en el campo social: la de seguridad y justicia, por un lado, y la de educación básica, por otro. En la primera, se trataba de canalizar la autoridad y los recursos

estatales para garantizar la estabilidad y la seguridad colectivas; en la segunda, y de acuerdo con el ideal liberal, se trataba de igualar las oportunidades: reconociendo las diferencias entre los individuos, ampliar el campo de oportunidades de los más desfavorecidos, de modo que pudiesen competir menos desigualmente con los demás. En su base, la sociedad se organizaría, así, sobre una plataforma dada de equidad.

La inversión en recursos *humanos* y, en consecuencia, el refuerzo de las políticas sociales de educación, salud e infraestructura social, volvió a ser parte de la agenda de reformas y de redireccionamiento del gasto social, aún las propias del neoliberalismo. Aunque poco explícito, este énfasis parece revertir, en parte, las tesis sobre la disminución del papel del Estado, de un lado, y la focalización y selectividad, de otro, por lo menos en lo que se refiere a la educación y la salud.

Vale la pena reconstruir todo el argumento. Desde luego, éste se apoya en la confirmación de la profundidad de la onda de innovaciones técnicas, organizacionales y financieras que se vienen propagando en las economías avanzadas. Más allá de la descripción de las transformaciones productivas en curso, importante es reforzar el centro de la tesis sobre las nuevas exigencias para la mano de obra: dada la aproximación entre gestión y control de los flujos de producción, en la base de las nuevas tecnologías, la mano de obra debe ser antes de todo *educada* y su educación debe apoyarse en el desarrollo de la capacidad lógico-abstracta para decodificar instrucciones, calcular, programar y gerenciar procesos. Solamente así será capaz de innovar y asimilar rápidamente las continuas y rápidas innovaciones a la que está sujeta.

Ahora bien, las bases institucionales de la inversión en recursos humanos están relacionadas con las redes públicas de educación básica y secundaria, así como con los programas universales de salud colectiva, prevención de enfermedades y atención primaria. Redes y programas, como se sabe, que son

propios de la acción estatal y muy poco adecuados a modificaciones del tipo focalización o privatización.

Si esas directrices se afirman en el escenario del primer mundo, por dos órdenes de razones entran también a escena en las nuevas estrategias de crecimiento que se vienen diseñando en América Latina.

Hay, en primer lugar, razones de orden económico que proponen la eliminación de la pobreza, a través de políticas que, de forma duradera, capaciten a los sectores más necesitados a que produzcan y adquieran independencia, inclusive del asistencialismo de emergencia. Esta estrategia parte del reconocimiento de que la pobreza, la falta de acceso de vastas camadas de la población a bienes y servicios básicos, se agravó, constituyendo hoy *una traba* a la modernización de las economías y a su conversión a formas más descentralizadas, más abiertas, más adaptables y dinámicas desde el punto de vista tecnológico. En otras palabras, las reformas estructurales deben ser también acompañadas de reformas sociales que contribuyan a su sustentación.

Pero la eliminación de la pobreza, la disminución de los grados más irritantes de desigualdad y la ampliación del acceso de las capas desfavorecidas a los beneficios del crecimiento económico *constituyen también condición de la estabilidad política*. En otros términos, la estabilidad de los ajustes estará comprometida si los peores desequilibrios sociales no fueran eliminados, antes de que se transformen en desequilibrios políticos. Y una de las formas más eficientes de inversión social, principalmente en países como los de la América Latina, se realiza a través de políticas de crecimiento y de políticas activas de empleo. En otras palabras, sea para educar la fuerza de trabajo en los nuevos términos exigidos por la modernización y el progreso, sea para la erradicación de la pobreza que retarda este último a introduce inestabilidad política, la nueva agenda de reformas de programas sociales tiende hoy a perder el sesgo sólo

negativo del primer momento y a aproximar al ideario de 'modernización neoliberal' algunas de las lecciones o tradiciones del pasado. La propuesta cepalina de *transformación productiva con equidad* de 1991, apareció ya con tal connotación. Documentos recientes de otras agencias vienen insistiendo en la importancia de esa "nueva fase de reformas", que vuelve a colocar la cuestión social si no en el centro, al menos en un lugar destacado entre las preocupaciones.

3. La agenda de reformas de los programas sociales: los neoliberales y los otros

No basta señalar tales inflexiones en las prescripciones neoliberales de políticas sociales. Nos parece útil insistir en el hecho de que el neoliberalismo leyó y lee, a su modo, transformaciones profundas de las sociedades contemporáneas, también aprehendidas, de otro modo, por otras corrientes y concepciones. Por eso mismo, ciertas propuestas que parecerían constituir su modelo particular no fueron ni son monopolios de esta tendencia. Si algún mérito tuvo hasta ahora el 'pensamiento' neoliberal en este campo, tal vez haya sido el de exigir argumentos más explícitos y refinados de corrientes intelectuales progresistas. Para demostrar este argumento, discuto a continuación una tesis, la del salario mínimo, y tres propuestas, la *descentralización*, la privatización y la focalización de los programas sociales, consideradas como constitutivas de la agenda neoliberal de reformas de los programas sociales en América Latina.

a) Sobre el impuesto negativo al salario mínimo garantizado

Los neoliberales y otros vienen criticando la forma estatizada de producción y operación de los servicios sociales y, en su lugar, ha ganado fuerza un mecanismo sustitutivo, el del pago del salario

mínimo en *dinero*. De hecho, puede ser detectada, tanto en el plano de las concepciones normativas cuanto en la práctica de muchos estados contemporáneos, una tendencia a sustituir parte de la canasta de bienes y servicios sociales, principalmente aquellos llamados 'personales', por una asignación directa de recursos en dinero. Y se engaña aquel que piensa que esta forma es la mera expresión de tendencias neoliberales o conservadoras.

Sin duda, tanto el anclaje teórico cuanto la lógica subyacente a la proposición de un salario mínimo garantizado tienen origen liberal⁴. Para los liberales, pero claramente para nuestros contemporáneos neoliberales y conservadores, el salario mínimo (en general y en su versión en dinero) expresa una cierta concepción del papel del Estado, que debería ofrecer sólo a los desfavorecidos un cierto grado de seguridad social y en la que la política social es pensada de modo residual, sólo complementaria de aquello que los individuos no pueden solucionar vía mercado o a través de recursos familiares y comunitarios. Pero expresa también, en la argumentación conservadora contemporánea, una cierta estrategia de reorganización de los sistemas de protección social, el Estado concentrando su papel en el salario mínimo y reservando al sector privado los otros servicios, inclusive los de los seguros sociales. Muchos fueron los nombres que recibió tal concepción de salario mínimo; recordemos aquí el de 'impuesto negativo', 'salario mínimo diferencial' o el de 'dividendo social', formas todas de concebir un mínimo de auxilio a los necesitados pero respetándose un techo superior que, como diría Friedman, indicaría el límite a partir del cual tendería a producirse un desestímulo al trabajo (Euzeby, 1987 y 1988).

Este es tan sólo uno de los significados del salario mínimo. En el campo progresista, proposiciones de esta naturaleza vienen respondiendo a otro tipo y nivel de argumentación y justificación, la del refuerzo de la *solidaridad social*, fundada sobre las nuevas bases de la productividad y economía del trabajo.

⁴ El liberal Thomas Paine siempre es recordado como el primer defensor de la idea de un derecho al salario absolutamente incondicional, seguido más tarde por Herbert Spencer y Henry George. Para estas y otras referencias a posiciones liberales y socialistas de defensa del derecho al salario mínimo, ver Gorz (1981) y Van Parijs (1987).

El argumento, en resumidos términos, parte de la tesis de que, en las condiciones actuales de crisis, cambios tecnológicos y reorganización del tiempo del trabajo social, muchas son las manifestaciones provocadas por los fuertes impulsos a la reducción del trabajo, principalmente cuando ese proceso no es acompañado por medidas preventivas de política social y económica: eliminación de puestos de trabajo, disminución del volumen del empleo, marginalización y desempleo, aumento de las posibilidades de reducción de la jornada, etcétera. En lo que se refiere al campo de las políticas sociales, aquellos procesos tienden a producir impactos negativos sobre la integridad de los sistemas de protección social, introduciendo severas rupturas entre los que siguen empleados y, por lo tanto, gozan de protección y quienes no están o no han de entrar más en el mercado de trabajo y por ello están precariamente protegidos o no gozan de cualquier protección social del tipo tradicional, pasando a integrar el mundo de los desvalidos, demandantes de las políticas y programas de tipo asistencial.

Pero esta ampliación del ámbito y propósito de la política asistencial estaría indicando, entonces, otra dimensión de aquellos procesos: el de que estarían siendo alteradas las bases mismas sobre las cuales *fueron edificados* los sistemas contemporáneos de protección social, el seguro social asentado en la relación salarial. En otras palabras, habría una disociación entre aquellos términos que antes estuvieron asociados como fundamento del Estado de Bienestar: empleo-salario-contribución/seguro social-beneficios proporcionales. Dicho de otro modo, estaríamos frente a una tendencia y simultáneamente a la posibilidad de disociación entre el salario obtenido en y por el trabajo y los beneficios sociales distribuidos por el Estado. En una versión distinta, diríamos que parte creciente del salario de cada uno estaría tendiendo a formarse independientemente de la participación individual en la esfera productiva.

El salario mínimo garantizado expresaría, según el argumento progresista, esta nueva forma de concebir la distribución de la riqueza social. Una nueva forma de solidaridad social, apoyada en el debilitamiento de la ligazón anterior entre salario y cantidad / duración del trabajo, puede ser instaurada: a un nivel básico, el salario mínimo garantizado, al lado de los seguros sociales reforzaría los lazos de solidaridad entre los ciudadanos —empleados o no— ahora bajo esta forma de 'salario de exclusión social' o 'salario-ciudadanía', fortaleciendo así la eficacia redistributiva del sistema de protección social. En su manifestación material más pura, esta posibilidad asumiría la forma de una *asignación universal* de recursos o el “*Basic income*” de la tradición anglosajona, que sustituiría el conjunto básico de beneficios sociales (con excepción de los servicios de salud), *debiendo ser otorgada a todos los ciudadanos, individualmente, independientemente de contribuciones previas y de condiciones familiares particulares*⁵.

Además de señalar el sentido más general de las tendencias de transformación del mundo contemporáneo, el argumento progresista es enriquecido por otros desarrollos. Por un lado, se alimenta del cambio de concepción de justicia social. Desde un ideario de justicia conmutativa, que preconiza dar a cada uno el equivalente de lo que contribuyó a crear, se produce un desplazamiento hacia el ideario de una justicia (re)distributiva, entendiendo por ello el asegurar a cada uno el derecho de participar de la riqueza general, sea cual fuere la contribución particular que realizó para su creación. Aquí gana su sentido la idea del salario mínimo como 'ingreso social' o 'salario social', de carácter universalista, como dijéramos antes, ya que es destinado incondicionalmente a todos los ciudadanos.

Por otro lado, y aún en el plano ideológico, la justificación de la forma dinero para la asignación del salario mínimo se vale de argumentos del ideario libertario y autonomista contemporáneo que, criticando los modos burocratizados, tuteladores, controladores,

⁵ Desde mediados de los años '80, es bastante rica la discusión europea sobre la *asignación universal* o *basic income*, suerte de respuesta progresista a los ataques conservadores y neoliberales al Welfare State. De un cierto modo, se pretende, con la tesis de la asignación universal, explorar nuevas pistas de reestructuración de la protección social. Un paso concreto fue inclusive dado con la constitución del BIEN—*Basic Income European Network*—, entidad de cuya dirección participan especialistas como Claus Offe y Peter Ashby. Además de los conocidos trabajos de Gorz y Euzéby, ver el número especial de *La Revue Nouvelle*, 1985.

jerarquizados y autoritarios de operación de los servicios sociales estatales; sugieren una ampliación de la libertad de los individuos y de las familias para buscar la alternativa de servicio social que deseen, luego de que éstos sean previamente financiados por el Estado a través de aquellos recursos en especie. Es principalmente en el campo de los llamados 'servicios sociales personales', como por ejemplo la guardería de niños o el cuidado de ancianos, inevitablemente atravesados por lazos afectivos, o en el campo de servicios que, por su naturaleza, son distribuidos discretamente, que tal argumentación viene encontrando desarrollo. Garantizada la 'gratuidad' de los servicios —una vez que se mantiene el financiamiento público distribuido bajo la forma de recurso en dinero—, los individuos y las familias estarían libres para escoger las prioridades, las formas y los tipos de servicios que les parezcan más necesarios y convenientes, 'comprándolos' donde se encuentren y a quien, en su perspectiva, se los vende mejor⁶.

La tesis del salario mínimo no se reduce, por lo tanto, al modelo neoliberal de reestructuración institucional de las políticas sociales, que es, en verdad, defendida y argumentada también por sectores encuadrados antes en idearios socialistas o, según algunos, 'pos-socialdemócratas'. Si existe alguna diferencia de concepción, sería la señalada por Goodin: en el primer caso, se trataría del máximo que deberá ser provisto por el Estado; en el segundo, del mínimo a ser garantizado por éste. Diferencia que como se ve, se refiere a la naturaleza misma del sistema de protección social que se quiere adoptar.

b) La reestructuración de los programas sociales: la descentralización, la focalización y la privatización

Descentralizar, privatizar y concentrar los programas sociales públicos en las poblaciones o grupos carentes, tales parecen ser los vectores estructurantes de las reformas de programas sociales preconizadas por el neoliberalismo, principalmente cuando sus

³ La asignación universal o *basic income* asume, en la práctica, diferentes modalidades, más o menos generosas. En diez países estudiados (nueve europeos, excepto Francia, y los Estados Unidos), van Parijs identificó siete que ya contaban con el salario mínimo garantizado. A pesar de la variación de montos y condiciones, en todos encuentra por lo menos tres puntos comunes: su carácter universal; duración ilimitada; su asimilación a un derecho (con la consecuente ausencia de trabas humillantes y sumisiones o arbitrariedades administrativas) (van Parijs, 1988, p. 25).

recomendaciones se dirigen a países latinoamericanos en procesos de ajustes económicos. Es en este preciso contexto en el que nos agradaría discutir la cuestión.

Caractericemos someramente cada uno de esos principios orientadores, tal como fueron justificados. Como señala Isuani (1990), la descentralización es concebida como un modo de aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto, ya que aproxima problemas y gestión. Se argumenta también que, con la descentralización, aumentan las posibilidades de interacción, en el nivel local, de los recursos públicos y de los no gubernamentales para el financiamiento de las actividades sociales. En definitiva, se amplía la utilización de formas alternativas de producción y operación de los servicios, más fácilmente organizados en las esferas municipales.

La *focalización*, a su vez, significa dirigir el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos por su mayor necesidad y urgencia. Dos tipos de justificaciones apoyan esta tesis: la de Friedman, de que el Estado sólo debe entrar residual y únicamente en el campo de la asistencia social, y la que argumenta el hecho de que en general los más necesitados no son, en principio, los que efectivamente se benefician del gasto social; consecuentemente, se debe redirigir este gasto, concentrándolo en programas dedicados a los sectores más pobres de la población.

Finalmente, la privatización "...entendida como el desvío de la producción de bienes y servicios públicos hacia el sector privado lucrativo, fue presentada como una respuesta que alivia la crisis fiscal, evita irracionalidad en el use de recursos inducida por la gratuidad de ciertos servicios públicos y aumenta la progresividad del gasto público al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios no proporcionales (mayores) a la contribución que realizan para financiarlos". (Isuani, 1990, pp. 7-8).

Otra forma de privatización es la que propone el desvío de la producción y/o la distribución de bienes y servicios públicos hacia el sector privado no lucrativo, esto es, asociaciones filantrópicas y organizaciones comunitarias, o las nuevas formas de organizaciones no gubernamentales. En el plano de los mecanismos de operación, múltiples son las formas de proceder a la privatización de los servicios sociales públicos:

- la transferencia (incluyendo la venta) a la propiedad privada de establecimientos públicos;
- la cesación de programas públicos y el desenganche del gobierno de algunas responsabilidades específicas ('privatización implícita'); reducciones (en volumen, capacidad, calidad) de servicios públicamente producidos, induciendo su demanda hacia el sector privado ('privatización por atribución');
- el financiamiento público del consumo de servicios privados, a través de contratación y terciarización, reembolso o 'indemnización' de los consumidores, tickets y 'vales' con pago directo a los proveedores privados, etcétera;
- formas de desregulación o desreglamentación que permitan la entrada de firmas privadas en, sectores antes monopolizados por el gobierno (Starr, 1989).

Estas tesis y principios luego dejaron entrever los problemas y dilemas que traían implicados. Y ello principalmente en el marco de experiencias que viene atravesando la región latinoamericana.

El neoliberalismo de los primeros tiempos de la crisis poco se preocupó de las cuestiones de justicia social y sus justificaciones se centraron sobre todo en el volumen y principalmente en la eficacia del gasto social. Por otro lado, las propuestas y medidas para redirigir el gasto social, definidas en una situación de crisis, desempleo y retraso del salario, tuvieron

luego que vérselas con un nuevo (o reactualizado) problema, el de la pobreza, la vieja y la nueva, impuesta por la crisis y agravada por el tipo de ajuste económico por el cual se optó.

En lo que respecta a las concepciones de justicia social, sin duda en ellas se localiza uno de los dilemas más importantes que han desafiado los formuladores de políticas. Esto es, la confrontación, por un lado, de la fuerte tradición universalista, concibiendo derechos inalienables del ciudadano a la educación, a la salud, a la vivienda, a la previsión y asistencia social, garantizados principalmente por el Estado como proveedor, y por otro, el recetario neoliberal concebido según aquellos principios de selectividad y focalización de las acciones públicas sobre los segmentos más necesitados de la población, de ruptura con compromisos de gratuidad y de privatización de los servicios destinados a las capas más carenciadas.

Ahora bien, es justamente frente a la cuestión de la pobreza que la discusión de los principios de justicia que orientan las políticas sociales ha conducido a ciertos dilemas —falsos algunos, reales otros—, en particular los que llevan a oponer concepciones universalistas de políticas a diseños del tipo selectivo y focalizado de programas especialmente dirigidos a la población pobre. Lo que asume contornos de tensión es que la crisis actual y las reestructuraciones que bajo ella se procesan presentan como posibilidad la ampliación del derecho social, a través de la universalización de programas y la multiplicación de políticas no *contributivas*. Pero al reducir los recursos públicos y privados disponibles para el gasto social, exige también opciones, selección de políticas y prioridades a algunos de sus beneficiarios, lo que teóricamente contradice la tendencia a la universalización anteriormente sostenida.

En otras palabras, es también en el espacio de la concepción distributiva de justicia que se conforma el argumento de los oponentes del neoliberalismo de que el gasto público y las

políticas sociales, para ganar fuerza redistributiva y compensatoria de la desigualdad social, deben privilegiar a las capas pobres de la población. Frente a las ya existentes desigualdades y al agravamiento de la pobreza, es como si estuviésemos pasando de una concepción del tipo 'dar todo cada vez más a todos' —una forma de expresar la visión universalista, asociada al derecho social— a la expresión 'dar más a quien tiene menos', un modo de expresar la prioridad que reviste la población carente, selectivamente escogida con el foco de la política y de los programas sociales.

En términos más simples, todo ello se traduce en la cuestión de los montos y volúmenes de recursos (o bienes y servicios) que pueden y deben ser distribuidos, cuando de un lado se quiere y se supone el derecho universal de la ciudadanía a aquellos bienes y, de otro, se quiere y se supone privilegiar, en el gasto social, a los segmentos más pobres de la población. Y obviamente, sería engañoso afirmar que es siempre posible conciliar esos dos criterios de justicia social.

Pero, sin duda, hay divergencias entre formas conservadoras, socialmente regresivas, por una parte, y formas progresistas, por otra, de organizar, a partir de este argumento, los programas sociales dedicados a la población pobre. Aquí, el ejemplo de América Latina es precioso.

Efectivamente, forma parte de la propuesta neoliberal de ajuste económico de los países latinoamericanos la tesis de que, frente a los niveles actuales de pobreza y carencia y frente a los esperados resultados sociales negativos del tipo de ajuste que se propone (recesión, desempleo, bajos salarios, etcétera), programas dirigidos a la población pobre tienden a tornarse imprescindibles, porque se constituirán también en mecanismos de alivio a las tensiones y en el modo de evitar convulsiones sociales más serias. Un 'ajuste con rostro humano' fue la expresión que se acuñó para mejor reflejar esta tesis (Cornia, Jolly y Stewart, 1987). En términos

más concretos, tales proyectos envuelven las siguientes propuestas: redirección del gasto social; subsidios para alimentación y nutrición; programas de empleo mínimo y búsqueda de 'formas alternativas' de producción y operación de servicios sociales (ayuda mutua, prácticas comunitarias, etcétera), todo ello, enfatizamos una vez más, focalizado sobre la población pobre y formando parte de los llamados 'programas de emergencia'.

En general, la reorientación del gasto público social, queriendo responder a reales distorsiones de su asignación y de las socialmente perversas apropiaciones de sus beneficios, se concreta en propuestas de modificación de la estructura de tarifas de los servicios, fijándolas de modo progresivo en relación con el salario, o, más recientemente, buscando la recuperación de los costos, o sea, que los costos sean pagados por quienes pueden pagarlos. Más frecuentemente, se concreta en esfuerzos de concentración de los recursos en determinados tipo de programas (las canastas básicas alimentarias, por ejemplo, o programas comunitarios o del tipo autoconstrucción de viviendas populares) y en algunos denominados grupos de riesgo, la mayoría de las veces el grupo materno-infantil para el cual son encarados programas de atención a la salud y de suplementación alimentaria (leche, canastas de alimentos, controles nutricionales, vacunación, etcétera). Otra forma menos generalizada pero componente habitual de esta estrategia de protección a los pobres a lo largo del período de ajuste, es la constituida por programas de empleo de emergencia, en general en la construcción civil y/o en el mantenimiento de la infraestructura pública, a cambio de algún tipo de remuneración mínima.

Desde diferentes perspectivas, la insuficiencia de esta estrategia ha merecido críticas, la primera de ellas debido a la comprobación de los escasos o nulos resultados que hasta ahora produjo en lo tocante a mejorar las condiciones de vida de la población pobre. Pero consideremos también los otros argumentos.

Difícilmente alguien negaría la necesidad de programas de emergencia para socorrer a las poblaciones misérrimas. Entretanto, también se ha afirmado que el propio tipo de política económica de 'ajuste' debe contemplar las raíces más estructurales de la miseria y de la pobreza, abriendo un espacio distinto para las políticas sociales, no reducibles a los programas de emergencia, asistenciales y en general llevados a cabo bajo la forma asistencialista, clientelista, sin alguna referencia a derechos sociales de la ciudadanía.

También han sido identificados los efectos socialmente injustos de tal modelo: 'Dado que las propuestas de focalización y privatización se dan en el marco de agudas desigualdades sociales, ellas contribuyen a consolidar la desigualdad. Por un lado, se crea un sistema privado de servicios sociales de alto nivel, financiado por los estratos de mejores ingresos y cuyo acceso a él es restringido. Por otro, se establece un sistema estatal de asistencia social, de exiguo presupuesto, ya que los estratos de ingreso más altos no contribuyen a él, que distribuye sólo algunos servicios básicos a la porción indigente de la población' (CEPAL, 1988, p. 5).

Más aún, se sabe que la focalización propuesta por el neoliberalismo presenta grandes posibilidades de transformarse en una especie de neobeneficencia, esta vez a cargo del Estado y no de las damas de caridad, como la conocíamos anteriormente, según señala Isuani.

Entretanto, focalizar, ser selectivo, abarcar sectores privados lucrativos o no lucrativos y descentralizar no constituye —y no puede así ser considerado— monopolio de la estrategia neoliberal o conservadora y, por ello, descartar tales criterios sin mayor reflexión.

En otras palabras, ha habido propuestas socialmente progresistas de concebir una efectiva política enfocada hacia las poblaciones pobres y que, en su diseño, comprenden de modo

peculiar aquellos ingredientes considerados como exclusivos del neoliberalismo. Reconociendo la gravedad de la situación social, por un lado, y la insuficiencia de propuestas como la del recetario de políticas compensatorias al ajuste, lo que se preconiza es un radical programa de erradicación de la pobreza forma mucho más ambiciosa y socialmente amplia de concebir la focalización y la selectividad de las políticas sociales, simultáneamente con la modernización de los grandes subsistemas de salud y de educación básica, sin ser ello de corte universalista.

También la privatización o distintas formas de 'desestatización' vienen integrando propuestas originadas en sectores progresistas. En otros términos, nuevas asociaciones entre el Estado, el sector privado lucrativo y el sector privado no lucrativo vienen concibiéndose para la producción y la distribución de bienes y servicios sociales, en la búsqueda de mecanismos más ágiles y eficientes de atender las demandas de la población. Claramente, están ahí implicadas ciertas formas de privatización, tales como mecanismos de reembolso al usuario, subvenciones y subsidios, contratación de terceros, etcétera⁷.

Largo es el listado de innovaciones que se están experimentando en la región latinoamericana, *confirmando los cambios en los modos de producir y distribuir los bienes y servicios sociales*. Su mayor significado consiste en los profundos procesos sociales que tienden a cambiar las relaciones entre el Estado y el mercado; lo público y lo privado; los sistemas de producción, por un lado, y los de consumo, por otro, de los equipamientos sociales. Las así llamadas 'formas alternativas' —diversas experiencias de ayuda mutua, prácticas comunitarias y vecinales (en la atención de la niñez, en el sector de alimentación, en la recolección y procesamiento de basura)— son ejemplos que se multiplican y que corresponden a tantos otros, verificados en todo el mundo, de participación de los propios beneficiarios y de compromiso de asociaciones voluntarias y de redes de ONGs —organizaciones no gubernamentales—

⁷ Refiriéndose a los múltiples mecanismos y arreglos posibles en los movimientos de privatización en ambos sentidos, Bendick cita un survey que identificó: contratación, franchise, subsidios y subvenciones, reembolsos, voluntariado, autoayuda, introducción de nuevas regulaciones a impuestos, estímulo y ampliación de la autoridad de firmas privadas, reducción y/o ajuste de la demanda por servicios a través de la introducción de algún tipo de pago, aunque sea parcial, de los consumidores (lees, tickets moderadores), búsqueda de auxilio temporario del sector privado; formación de asociaciones público/privadas para la exploración de los servicios. En la polémica sobre privatización de los servicios sociales, el autor, francamente favorable a la privatización de la distribución, opta por la segunda forma —bienes y servicios colectivamente financiados a través de fondos públicos y

en el encaramiento de las políticas sociales. Ahora bien, estos procesos expresan formas nuevas de sociabilidad, indicando un reordenamiento de las relaciones de estas partes de la sociedad con el Estado y la economía: allí donde antes predominaban el Estado o el mercado (o sus varios 'mix'), un espacio pasa a ser ocupado por estas nuevas formas de 'solidaridad social' o, si se quiere, por una ampliación de la autonomía de los sectores organizados de la sociedad.

El reconocimiento de las alternativas socialmente progresistas de reordenamiento de las políticas sociales no suprime la crítica al enfoque selectivo y focalizado, principalmente cuando está dissociado de controles y garantías públicas y asociadas a prácticas privatizantes *strictu sensu*. Ciertas experiencias mostraron que, llevadas a cabo de esa forma, introducen una precariedad y discontinuidad muy grande en la política social, tendiendo a asistencializarla, además de abrir un amplio espacio a la arbitrariedad de los que deciden sobre la "necesidad" de los beneficiarios, verificada a través de exámenes de los medios con que cuentan. Tampoco se puede dejar de considerar la estigmatización de los beneficiarios ni dejar de hacer referencia a fraudes que pueden sufrir los procesos de descentralización teóricamente saludables, siempre que no sean acompañados de adecuados mecanismos de transferencia de recursos y de organismos centrales capaces de, en cada momento, reducir los grados de desigualdad individual, social y regional que pueden verse acentuados por la descentralización. Finalmente, es preciso alertar sobre la profunda segmentación que puede ocasionarse en la ciudadanía, a través de la duplicidad de la política social: una política para los pobres (en general una pobre política) al lado de una política para los ricos (en general, rica, sofisticada y muchas veces también financiada con recursos públicos).

Pero del lado opuesto, también la concepción universalista de políticas ha merecido críticas que no deben ser descartadas

distribución privada mediante autorización y licencias (empowerment)—por interpretarla más fuertemente asociada a las tendencias de comportamiento de largo plazo de la demanda, en los Estados Unidos, resistentes tanto a las formas tradicionales de prestación sólo pública de los programas de bienestar, cuanto al primer tipo de privatización mediante fuerte reducción del papel del Estado (cf. Marc BENDICK: 'Privatizing the Delivery of Social Welfare Services: An Idea to Be Taken Seriously', en Kamerman y Kahn, 1989, pp. 97-121).

con ligereza. Desde luego porque, en la crisis, tiende a impedir el establecimiento de prioridades *en el interior* de la política social. También porque es, en la mayoría de los casos, asociada a exagerados grados de estatismo, burocratismo, institucionalismos y, principalmente, corporativismos —una vez que la plena garantía de los derechos parecería estar asegurada tan sólo cuando los programas sociales fuesen realizados en instituciones públicas gratuitas, pero en extremo permeables a los intereses organizados—. Como se sabe, el carácter gratuito, uniforme y general del suministro de ciertos bienes y servicios sociales por sí sólo no garantiza el acceso de los beneficiarios, no impide la introducción de distorsiones, tales como el acceso de grupos ya privilegiados (y que dispone, por tanto, de recursos e información) de la población, en detrimento de los más necesitados.

¿Cómo reorganizar la agenda de reformas de la política social en América Latina? En el pasado reciente, nuestros países fueron escenario de experiencias de signos cambiantes en la dirección de las políticas sociales. Fue blanco de la estrategia conservadora (neoconservadora, liberal, neoliberal) de concebir las políticas sociales centradas en la pobreza, en la crisis y a lo largo de las políticas de ajuste. Experimentó también ensayos que pretendían ser socialmente progresistas de concebir e implementar políticas con vistas a la *erradicación de la pobreza* y no meramente de *auxilio de emergencia a los pobres*, en los movimientos de reformas que acompañaron a los procesos de democratización de nuestros países durante los '80. Es cierto que la gravedad de la crisis viene minando muchos de esos intentos, contribuyendo a que los resultados sean muy parecidos, aunque originados en programas y concepciones distintos: finalmente, más que reformas y reestructuraciones de magnitud, lo que la región viene sufriendo es un acentuado proceso de deterioro de los servicios públicos sociales, a la par del empobrecimiento de la población.

Por eso mismo —porque aún está en definición la formación de un adecuado programa de reforma de las políticas y programas sociales en América Latina—, la discusión que nos interesó realizar tiene procedencia. O sea, en los términos de la agenda liberal de reformas de los programas sociales, en los '80, muchas de las tesis sustantivas fueron, antes y después, endosadas por otras corrientes político-ideológicas; sólo el pensamiento simplista podría concebirlas como una más de las manifestaciones de la hegemonía neoliberal. Pero los resultados socialmente desastrosos de la última década hacen que permanezca abierta la agenda de reformas sociales y la búsqueda de concepciones alternativas de reorganización de la protección social. Alternativas a los modelos vigentes de justicia social y redistribución de la riqueza, tanto a las de los neoliberales como a las de los otros.

BIBLIOGRAFÍA

- BELL, Daniel (1988): Simposio: 'Os Dilemas do Liberalismo', en *Diálogo*, N° 3, vol. 21.
- BELL, D.; BURNHAM, W. D.; SANDEL, M. y GARDELS, N. (1988): Simposio: 'Os Dilemas do Liberalismo', en *Diálogo*, N°3, vol. 21.
- CEPAL (1988): "El desarrollo social en los años noventa: principales opciones", División de Desarrollo Social, presentado en el Seminario Opciones de Desarrollo Social para los Años Noventa, San José, Costa Rica.
- CORNIA, G. A.; JOLLY, R.; Y STEWART, F (1987): "Adjustment with a Human Face", en *Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, UNICEF, vol. 1, Clarendon Press, Oxford.
- DRAIBE, S. M.; Y HENRIOUES, W. (1988): "Welfare State, Crise a gestão da crise: um balanço da literature internacional", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, N° 6, vol. 3, pp. 53-78.
- DRAIBE, S. M. (1991): "Política Social a Pobreza no Brasil: Diagnóstico a Perspective", mimeo.

- DRAIBE, S. M. (1992): "Brasil: O Sistema de Proteção Social a suas Transformações Recentes, CEPAL, Santiago, Chile.
- EUZFBY, Chantal (1987): "Le Revenu Minimal Garanti: expériences et propositions" en *Revue internationale du Travail*, vol.126, N° 3, marzo-junio, pp. 281-306.
- EUZFBY, Ch. (1988): "Le Revenu Minimum Garanti: une formule en gestation", en *Revue Droit Social*, N° 3, marzo, pp. 262-271.
- FRIEDMAN, M. (1977): *Capitalismo e Liberdade*. San Pablo, Arte Nova.
- GILDER, G. (1981): *Wealth and Plenty*. New York, Basic Books.
- GLAZER, Nathan (1988): 'Os limites da Política Social', extracto, en *Diálogo*, N° 2, vol. 23, 1990.
- GOODIN, Robert E. (1988): *Reasons for Welfare*. Princeton, N. Jersey, Princeton Univ. Press
- GORZ, A. (1981): "L'allocation universelle: version de droite et version de gauche", en *La Revue Nouvelle*, pp.419-428.
- ISUANI, A. (1990): "Crisis, Estado y opciones de política social", presentado en el seminario Estado, Economía a Saúde, OPS-UDUAL-UNICAMP
- KAMERMAN, Sheila y KAHN, Alfred (ed.) (1989): *Privatization and the Welfare State*. Princeton Univ. Press, New Jersey.
- MULHALL, Stephen y SWIFT, Adam (1992): *Liberals & Camunitarians*. Oxford, Blackwell.
- MURRAY, Charles (1984): *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. New York, Basic Books.
- SANDEL, M. (1988): Simpósio: 'Os Dilemas do Liberalismo', en *Diálogo*, N° 3, vol. 21.
- SCHNEIDER, W. (1989): 'Compreensão do Neoliberalismo', en *Diálogo*, N° 1, vol. 23, 1990, pp. 2-9.
- SIMPOSIO (1988): 'Os Dilemas do Liberalismo', en *Diálogo*, N° 3, vol. 21.

- STARR, P. (1989): "The Meaning of Privatization", en KAMERMAN y KAHN (eds.), p. 24.
- THERET, B. (1990): "Néo-liberalisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 90: identité et différences, pratiques et doctrines", CNRS/IRIS, París (mimeo).
- VAN PARIJS, Ph. (1987): "Quel destin pour l'allocation universelle?", en *Futuribles*, N° 106, pp. 17-31, enero.

RESUMEN

El artículo examina las concepciones neoliberales en materia de políticas sociales que han inspirado las propuestas de reforma en este campo en los países de América Latina. Luego de presentar las principales tesis tal como han sido formuladas por pensadores como Milton Friedman el artículo examina cambios recientes producidos dentro de este cuerpo de pensamiento. En su segunda parte, el artículo establece algunos paralelos sugerentes entre las recomendaciones del neoliberalismo y las avanzadas por sus críticos; para ello, pasa revista a las tesis del ingreso mínimo y las propuestas de descentralización, privatización y localización de los programas sociales.

FUENTE

- Revista "Desarrollo Económico", Vol.34, N.134. Ediciones CIDE, Buenos Aires, 1994.
- Este documento ha sido descargado de <http://www.educ.ar>

III. Desafíos para las políticas sociales

El nuevo escenario de América Latina en el marco de la globalización y del desarrollo heterogéneo de sus economías como de la evolución de la pobreza, el empleo y la persistente desigualdad en la distribución de bienes y servicios, el surgimiento de nuevos actores y sus demandas, plantean inéditos desafíos para las políticas sociales. Muchos de estos desafíos no son nuevos sino que se arrastran de una década y media perdida en términos de desarrollo.

Esta situación permite que gran parte de la población latinoamericana viva en la indefensión y con escasa titularidad de sus derechos ciudadanos. En el terreno jurídico y político esta situación se manifiesta en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y en una escasa participación de las decisiones políticas. En las esferas económica y social se traduce en disparidad de oportunidades, ausencia de elementales mecanismos de protección frente a la inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social, particularmente para las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes (CEPAL, 2004a). Por tanto, los desafíos que enfrenta la región latinoamericana son la construcción de sociedades más equitativas, inclusivas y plurales.

a) Aplicación de los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia de las políticas sociales

Se sostiene que la búsqueda de mayor equidad requiere que la sociedad desarrolle sistemas de protección y promoción de las oportunidades y de la calidad de vida en aquellos aspectos que las propias sociedades consideran de valor social, y que permiten que todos los ciudadanos sean partícipes de los beneficios y actores del desarrollo. Para ello, la política social debe orientarse con sentido integrador, mediante instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000a). El principio de universalidad implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permite el nivel de desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos en cada uno de ellos. La solidaridad es el principio que postula la participación diferenciada en el financiamiento de la política social y del acceso a la protección social, según la capacidad económica de las personas. Se sostiene que la eficiencia debe orientar la organización y la gestión de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar los principios de solidaridad y universalidad, los estándares de calidad, y asimismo la minimización de los costos y la maximización de los resultados.

En ausencia de la capacidad del Estado para proveer los bienes y servicios que demanda la población, la solidaridad familiar —base de la sobrevivencia de personas y familias— está siendo erosionada por las rápidas transformaciones culturales, sociales y económicas, por lo que se requiere un nuevo diseño para el bienestar social.

b) Una estrategia de desarrollo con generación de empleo de calidad

Un desarrollo integrador, más equitativo y participativo requiere una fuerte articulación entre políticas sociales y económicas. El

crecimiento es condición necesaria pero insuficiente para reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. El modelo de crecimiento actual de alta volatilidad y que genera pocos empleos de calidad no permite un desarrollo equitativo de la región latinoamericana. El desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, así como el crecimiento y la política económica no pueden por sí solos asegurar objetivos sociales.

La mejor forma de materializar de los derechos sociales y económicos de la población es mediante la provisión de trabajo, sin embargo, los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en una puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. En la medida que se genera poco empleo de calidad, que es la vía de acceso a la seguridad social, es necesario potenciar los mecanismos de protección social no contributivos, que en la actualidad se encuentran limitados por recursos fiscales generalmente escasos. Junto con buscar formas de mejorar las capacidades de las economías para la creación de empleos de calidad, se debe repensar el diseño de las políticas de protección social en un marco de una solidaridad integral, en que se combinen mecanismos contributivos y no contributivos (CEPAL, 2006).

c) Aumento de los recursos destinados a lo social

Es preciso aumentar los recursos destinados al gasto social, con mayor tributación y mejorando la cobertura y eficiencia de las políticas sociales. Existe un amplio consenso entre los países sobre la importancia de reducir la pobreza, aumentar el empleo y disminuir la exclusión social, constituyendo sociedades más equitativas e integradas. Sin embargo, la discusión sobre la forma de hacerlo y, en especial, la búsqueda de mecanismos redistributivos enfrentan serios conflictos de intereses.

Más aún, es preciso avanzar con los recursos económicos y sociales necesarios para enfrentar los nuevos riesgos sociales

que una economía globalizada plantea a la población en las distintas etapas de su ciclo de vida. Eliminar la evasión tributaria es una condición necesaria para hacer posible una estrategia coherente de desarrollo integral. Junto con esto, es preciso reasignar recursos públicos hacia la inversión social; priorizar asignaciones con carácter distributivo más progresivo, como aquéllas orientadas a la educación primaria y secundaria y políticas que superen las desigualdades en salud. Se requiere revertir el carácter procíclico que ha tenido el gasto social en la última década, fortaleciendo además la protección de los sectores más vulnerables durante las crisis económicas. Del mismo modo, respecto de la asignación de recursos familiares, se precisan medidas que apunten a la protección y conservación de los activos que los grupos familiares van acumulando, para que no sufran pérdidas (vivienda, herramientas de trabajo, ahorros para emergencias, entre otros).

d) Articular las políticas sectoriales y transversales

Para articular políticas sectoriales y transversales se requiere un enfoque amplio de coordinación social que articule instancias gubernamentales intrasectoriales e intersectoriales con la sociedad civil. Un enfoque de este tipo debe sustentarse en un Estado que fortalezca las nuevas formas de gestión social, que privilegie la construcción de redes interinstitucionales y una nueva cultura organizacional abierta y horizontal. Para el logro de esos objetivos es imprescindible mejorar la calidad de los recursos humanos y generar nuevas formas de interrelación y comunicación entre los distintos ámbitos del aparato estatal, por medio del trabajo en red y del gobierno electrónico.

La ausencia de instancias intersectoriales de coordinación se traduce en riesgos de superposición de políticas sociales con un mismo fin, de un funcionamiento ineficiente e incapaz de contribuir a la superación de la pobreza y a disminuir la brecha social existente; así, se generan servicios de baja cobertura y calidad. Por otra parte, la

falta de un hilo conductor puede desmotivar el esfuerzo público o privado por generar mayor independencia y dignidad en los beneficiados por las políticas, mientras no exista alguna garantía de recepción y de operatividad de las medidas. Por ello es esencial examinar las formas de ejecución y operación de las políticas públicas especialmente en tres ámbitos relacionados con la mejora en su implementación: al interior del gobierno, en el aspecto comunicacional-participativo y en el político-legislativo (Lahera, 2005).

e) Aumentar la participación ciudadana

Mejorar las formas de participación de la ciudadanía en la gestión de los recursos existentes y en la ejecución de los programas sociales que les atañen es otro desafío para las políticas sociales de la región latinoamericana. Entre las tendencias renovadas que se intenta poner en práctica como parte de la nueva institucionalidad social en América Latina, se encuentra la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, en la orientación de los presupuestos y en la gestión social, lo que apunta a crear condiciones de solidaridad y auto sustentación para promover la equidad social. En la región se ha asumido esta tendencia como un paso ineludible en el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

El grado de participación social varía de país en país, según sus grados de cohesión e integración social. También cambia la interpretación del concepto, los discursos mencionan la participación ciudadana, la participación social y la participación de la comunidad. Se alude a distintos grupos y sectores sociales a los que se invita a participar: las organizaciones no gubernamentales, la empresa privada, los organismos de beneficencia, los centros de padres, las juntas de vecinos, y otros. Se observa, en general, la intención de continuar un proceso de apertura que favorezca los espacios de diálogo y de concertación, puesto que se ha tomado conciencia de que definir la agenda pública en lo social es determinante para la estabilidad de una visión del futuro

nacional ampliamente compartida. Sin embargo, hay que tener presente que en el contexto latinoamericano existen más dificultades para una amplia participación dada la existencia de sociedades multilingües y pluriculturales.

Al analizar la participación comunitaria en la institucionalización de la gestión social es necesario considerar tanto las agrupaciones privadas como las públicas en el desarrollo del nuevo modelo. Así, se debe tomar en cuenta la diversidad de situaciones en el ámbito privado: la presencia de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), la empresa privada y las organizaciones de beneficencia social, además de la ciudadanía independiente u organizada en diversas instancias administrativas democráticas como los municipios y las juntas vecinales, que por su carácter cercano a las preocupaciones cotidianas de las personas, pueden invitar a la participación ciudadana.

f) Descentralizar las formas de funcionamiento y gestión de las políticas sociales

La tendencia histórica de América Latina ha sido centralizadora, de allí la gran importancia que se le ha atribuido a la descentralización. Esta se plantea bajo la premisa de que jerarquizar y fortalecer la acción pública en el nivel territorial favorecería la eficacia de los programas sociales. También supone aumentar la efectividad política y la referencia cultural de los programas con sus participantes, lo que significa un compromiso mayor de parte de las comunidades involucradas y, entonces, una mayor equidad territorial. Así, se sostiene que la descentralización es una forma de ampliar los espacios de participación democrática, de responder mejor a las necesidades locales, de brindar servicios más equitativos y de vigilar las acciones emprendidas para hacerlas más eficaces.

Todo proceso de descentralización debe ser acompañado de un sistema de seguimiento y evaluación permanentes que permita corregir o reforzar las estrategias de acuerdo con sus impactos en las condiciones de vida de la población. La puesta

en marcha de procesos de descentralización de cierta data en la región permite algunas evaluaciones puntuales de los procesos de descentralización llevados a cabo en algunos países. Estas evaluaciones indican que la descentralización se ve dificultada muy fuertemente cuando se efectúa una distribución de funciones sin una adecuada asignación de recursos para llevarla a cabo. Otros factores son la ausencia de una adecuada fiscalización presupuestaria que deriva en una situación de ineficiencia en la asignación de los recursos; la falta de consideración de las disparidades entre municipios que se refleja en la transferencia similar de recursos, lo que en lugar de mejorar aumenta la desigualdad; la carencia de personal idóneo y capacitado en gestión en el nivel local; la tendencia a generar relaciones de carácter populista o clientelar, sin ampliar la participación efectiva de la sociedad civil; la falta de sistemas de evaluación seguimiento y control que garanticen la calidad de los servicios prestados.

Suele confundirse la descentralización con la desconcentración que consiste en la delegación de funciones en entidades del mismo sector; en otros casos, se señala el exceso de normas que regulan el proceso haciéndolo engorroso y restando autonomía territorial; finalmente la indefinición de competencias, donde todos los niveles tienen responsabilidades superpuestas dificulta el proceso de evaluación de los resultados. Se sugiere evaluar permanentemente la gestión interna de los gobiernos (central y local) en todas las fases de diseño, implementación y evaluación de los programas sociales para sortear estas dificultades.

IV. Desafíos desde una perspectiva de género

a) Dotar de una institucionalidad de género efectiva

Uno de los principales problemas que enfrentan los mecanismos de género es su fragilidad frente a los cambios de gobierno. En

ese sentido se requiere una institucionalidad que persista en tiempo con personalidad jurídica, autonomía presupuestaria y apoyo administrativo así como del respaldo político al más alto nivel para que impulsen y vigilen la aplicación de políticas de género. La continuidad de las políticas de género —muchas de ellas de carácter cultural— demanda una perspectiva de largo plazo para su efectiva aplicación. Los cambios de gobierno, especialmente aquellos con distinto signo político, provocan la reingeniería de las instituciones, transformando el organigrama, despidiendo y reclutando personal y reorientando o adosando nuevos programas sin considerar el grado de efectividad de los anteriores⁹.

b) Transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas

Surge como preocupación central la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, es decir, adoptar medidas con el objeto de fomentar una política activa y explícita de incorporación de la perspectiva de género en las políticas y los programas que se adopten en todas las esferas políticas, económicas y sociales, mediante el análisis y planificación con perspectiva de género; sistemas de dirección con enfoque de género, y finalmente, evaluación de los resultados en términos de equidad entre los géneros. La administración pública precisa reorientar las políticas públicas y evaluar sus impactos sobre hombres y mujeres para vigilar su aplicación. En especial, se requiere considerar las desigualdades de hombres y mujeres en el acceso a los recursos, al poder, a las redes y al acceso y cobertura de los servicios sociales.

⁹ La Podríamos denominar de *adanismo* el afán permanente de los nuevos gobiernos de empezar su gestión pública desde cero, como Adán.

c) Acción positiva y paridad

Los estados y las empresas deben destinar mayores esfuerzos para aumentar la paridad en la participación de hombres y mujeres

en el ámbito público y privado. Si bien hay áreas donde ya existe paridad entre hombres y mujeres, como por ejemplo, en la educación básica y media, es preciso evaluar si los niveles de calidad de la educación son los mismos, si no existe un currículo oculto que discrimina a las mujeres. Por tanto, la acción positiva en torno a este y otros temas donde la desigualdad, es aun mucho mayor —como en el ámbito político y de acceso a los recursos económicos— es necesaria para establecer y aumentar una efectiva capacidad de opción para las mujeres.

V. Desafíos para las políticas orientadas hacia las familias¹⁰

a) **Desarrollar nuevas políticas y programas desde un enfoque de derechos**

Se requiere diseñar y poner en ejecución políticas públicas universales, solidarias, eficientes y democráticas orientadas a atender los derechos básicos de todos los ciudadanos y que impliquen un pacto social nuevo, cuyo centro ha de ser la igualdad y la democratización de la vida familiar, lo cual implicará una nueva redistribución del poder, del tiempo y de los recursos, que son las tres grandes redistribuciones subyacentes a cualquier política social (Montaño, 2005). Poner en el debate y legislar sobre los nuevos arreglos familiares entre personas del mismo sexo con políticas que garanticen sus derechos y eliminen las prácticas discriminatorias.

Es preciso que las instituciones a cargo de los temas de familia en los países impulsen medidas y legislaciones de apoyo, para aquellos miembros más vulnerables y con menor poder (niñas, mujeres, discapacitados y adultos mayores preferentemente). Un desafío central es la incorporación de un enfoque de género en las políticas de familia; es decir, definir políticas selectivas y de acción positiva orientadas a los individuos dentro de esas familias,

con miras a elevar la calidad de la vida familiar. En esa línea, se requiere un marco legal que sancione la violencia intrafamiliar y doméstica y ampliar los programas de apoyo a mujeres y niños sujetos de violencia y programas de reeducación para los que ejercen la violencia.

b) Diseñar políticas de atención para el cuidado y de conciliación entre familia y trabajo

Desde el Estado se precisa diseñar una política pública de cuidado que cumpla el papel de articular y regular una red de instancias públicas, privadas y mixtas que provean una infraestructura de servicios de manera de garantizar una solución a la demanda de cuidado de la sociedad. La adecuada regulación para la protección social de las personas dependientes es también una asignatura pendiente en América Latina¹¹. Ningún país latinoamericano contempla el diseño para las políticas de cuidado de los dependientes que incluyan a niños, adultos mayores y discapacitados. En la mayoría de los casos el cuidado recae sobre la denominada “solidaridad familiar” careciéndose de adecuada cobertura para la atención de los niños en edad preescolar, de adultos mayores y discapacitados. La diversidad de transiciones sociodemográficas de la región hace aconsejable diversos énfasis en el cuidado de los dependientes: niños (países en transición demográfica plena) adultos mayores (países en transición demográfica avanzada) y discapacitados (países que han pasado por conflictos armados).

La creciente diversificación de las estructuras familiares donde se destaca el aumento de los hogares con jefas y la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral refuerza la consideración de políticas y programas tendientes a articular adecuadamente familia y trabajo como un eje central, bajo un enfoque de equidad de género, de modo de gestionar un acuerdo más equilibrado con respecto a las bases del bienestar: Estado-Mercado-Familia-Comunidad. Se trata de buscar políticas

¹¹ La clasificación de discapacidades de la OMS, contempla, dentro de las limitaciones en la actividad las relacionadas con el cuidado personal (lavarse, cuidado de partes del cuerpo, excreción, vestirse, comer, beber, cuidado de la propia salud...), con la movilidad y el cambio o mantenimiento de las posiciones del cuerpo (posturas corporales básicas, levantarse, sentarse, acostarse...), con la capacidad de desplazarse en el entorno doméstico, con la posibilidad de realizar las actividades del hogar (preparación de comidas, quehaceres de la casa y otras actividades domésticas) y con el funcionamiento mental básico (reconocer personas y objetos, entender y realizar instrucciones y tareas sencillas, etc.).

ciudadanas conciliatorias en el marco de los distintos tipos de Estado y de regímenes de bienestar y de evaluar los incentivos a la inserción ocupacional de las mujeres en condiciones de igualdad y los incentivos a su permanencia en actividades de cuidados domésticos, especialmente en sus funciones maternas (Draibe y Riesco, 2006).

En esa línea se inscribe el diseño de políticas estatales y de responsabilidad social de las empresas, propiciando cambios legislativos en la esfera productiva y en la organización laboral. Crear políticas públicas que favorezcan la conciliación entre trabajo y familia, que eliminen las desigualdades de género y etarias y que posibiliten el cumplimiento de las funciones para el bienestar de sus familias. Las dificultades para compatibilizar la vida profesional con la familiar en este nuevo modelo económico globalizado, la ampliación de los años de instrucción y el retardo en el ingreso a la población activa junto con los nuevos esquemas de trabajo transitorios y con horarios extensos, han provocado el retraso en la edad de matrimonio y la disminución de la tasa de natalidad. Para las mujeres más pobres, y en especial, para las jefas de familia se produce una gran sobrecarga de trabajo y se concentra con mayor peso el problema de combinar ambos trabajos. Cabe indicar que esta es una de las múltiples áreas donde se superponen las políticas de género y las de familia.

c) Mejorar y actualizar los diagnósticos y evaluar las políticas y programas

Efectuar diagnósticos que tengan en cuenta el hecho que la familia es una construcción histórica y social, en permanente cambio junto con la diversidad de situaciones en América Latina y al interior de los países. Avanzar en instrumentos de medición de la calidad de vida y encuestas de uso de tiempo que recojan la interacción entre sus miembros, que permitan evaluar la dinámica

intrafamiliar, y examinar las inequidades de género, generación, clase y etnia. Evaluar sistemáticamente los impactos que las políticas tienen sobre las familias, reconociendo que en su conjunto implican una trama institucional (políticas económicas, sociales, institucionales, de derecho y cambios legislativos) en la que intervienen múltiples actores. Se precisa también sensibilizar a los prestadores de servicios y funcionarios de programas, respecto a los cambios y a las distintas necesidades de familias que están en diferentes fases y coyunturas. En la evaluación es preciso considerar la distancia que media entre las propuestas conceptuales, los principios orientadores de políticas y los procesos de implementación de las mismas. En este último proceso participan diferentes actores, con intereses diversos y contradictorios, y la dinámica de la puesta en práctica puede conducir a resultados inesperados y perversos. Mejorar la gestión y coordinación de políticas que atañen a las familias, de tal manera de hacerlas más eficaces y convergentes al bienestar de la familia y de sus integrantes. Esto supone superar los tipos de gestión caracterizados por el centralismo, la verticalidad y el autoritarismo.

Para finalizar, la tarea de enfrentar los desafíos para las políticas sociales identificados requiere de un crecimiento económico estable y sostenido así como también de acuerdos políticos básicos en la sociedad que expresen cambios culturales que permitan colocar el bienestar de todas las personas por sobre los intereses de grupos privilegiados y que apunten a una integración social mayor, que permita avanzar en la reducción de la exclusión social en la que vive una gran proporción de la población latinoamericana.

FUENTE

- Extracto del texto: "Cambios en las políticas sociales: políticas de género y familia", de Irma Arriagada, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de

- la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, 2006.
- Este documento ha sido descargado de <http://www.iin.oea.org>

LECTURAS

Alejandro Cussiánovich Villarán

I: Violencia contra las mujeres y las niñas

II: Familia

III: La formación especializada
de los operadores en justicia juvenil

Violencia contra las mujeres y las niñas

La violencia hacia la mujer surge como tema de interés durante los años setenta, como resultado de la lucha emprendida por el movimiento internacional de mujeres en defensa de los derechos de la mujer que permitió abrir el espacio de debate en torno a un tema larga y duramente silenciado.

Antecedente

Durante la década de las Naciones Unidas para la Mujer (1975-1985), el tema de la violencia contra la mujer fue reconocido como de prioridad por las distintas organizaciones de mujeres en el mundo. En 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó su primera resolución sobre la violencia contra las mujeres. En este decenio se dieron importantes conferencias mundiales sobre la mujer: en México (1975), en Copenhague (1980) y en Nairobi (1985), en las cuales se trató el tema de la violencia vinculada al sexo, es decir, por razón de género.

En la etapa preparatoria de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Viena (1993), diversas organizaciones de mujeres desarrollaron una campaña global, presionando a los estados para reconocer que la violencia constituía un grave atentado

contra los derechos de la mujer. El documento final aprobado por 128 países reconoció la violencia contra la mujer en la esfera privada como un abuso contra los derechos humanos de la mujer y que estos son parte integral e indivisible de los derechos humanos universales.

Así como se reconoció la violencia hacia la mujer como un asunto de derechos humanos, también se hizo un avance en el tema cuando se estableció la relación con la salud de la mujer entendiendo que éste se constituía en un problema de salud pública.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), al reconocer el abuso de la mujer como un problema de salud pública de atención prioritaria en 1993, exhortó a la Organización a establecer una estrategia y elaborar líneas de acción que incorporasen el tema de la violencia contra la mujer como una emergencia de salud pública de atención inmediata¹.

La Organización Mundial de la Salud en 1994, patrocinó una mesa de trabajo para discutir la violencia contra la mujer, como parte de las actividades durante el Día Mundial de la Salud. El Banco Mundial ese mismo año destacó, en su informe sobre el desarrollo mundial, los efectos del maltrato por razón de género sobre la salud de la mujer. Ese año, el programa Mujer, Salud y Desarrollo de la Organización Panamericana de la salud hizo de la violencia contra la mujer su tema prioritario desarrollando proyectos relacionados con la violencia y la salud en América Central y en los Países andinos durante cuatro años².

En Junio de 1994, un nuevo instrumento internacional fue aprobado por la OEA: la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará). Muchos países, entre los que se encuentra el Perú, han ratificado los acuerdos de este tratado internacional adquiriendo el compromiso de avanzar en la erradicación de la violencia contra la mujer.

¹ Protocolo de la Investigación, Ruta Crítica, pág. 4.

² Lori Heise, Violencia Contra la Mujer: La Carga oculta sobre la salud, Programa Mujer Salud y Desarrollo, Washington DC, Organización Panamericana de la Salud, 1994.

Estudio de la problemática

La violencia contra la mujer en el espacio familiar, ha sido reconocido como un grave problema social, ya que afecta a la población femenina mundial en una proporción que va del 30% al 60%. Este es un problema en nuestro país cuya magnitud aún sigue silenciada por la ausencia de formas para registrarla, y la tendencia a minimizar los actos violentos contra la mujer. A pesar de ello, los subregistros vienen proporcionando datos que revelan la alta frecuencia e incidencia de la violencia contra la mujer en las relaciones familiares.

Es en el espacio familiar, donde se produce la casi totalidad de actos violentos contra la mujer o la niña, por parte de su pareja o un familiar masculino. Las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, han reconocido que la violencia intrafamiliar no tiene fronteras, ni estratos socioeconómicos, y no es privativa de los países pobres. Las estadísticas de violencia contra la mujer en países desarrollados son tan alarmantes como los que se encuentran en los países en desarrollo. En Francia, el 95% de las personas que sufren violencia son mujeres, de las cuales el 51 % es violentada por su pareja. En Dinamarca, el 25% de los casos de divorcio señalan como causal la violencia³.

En Latinoamérica, siete de cada diez mujeres son golpeadas, en el Perú seis de cada diez, siendo el mayor índice de maltrato producida en la relación de pareja, un 74 %. La persona más maltratada en la familia es la mujer, en su rol de esposa, ama de casa y madre; la cifra alcanza el 60% de casos. El tipo de maltrato más registrado es la agresión física, en 76%, y se conoce que ésta generalmente ocurre en estado de sobriedad del agresor⁴. Este dato echa abajo la creencia de que los actos violentos se producen en estado etílico.

El fenómeno social de la violencia intrafamiliar hacia la mujer ha sido abordado hasta hace poco bajo la influencia de creencias, mitos y prejuicios. Ubicándola como secundaria respecto a

³ Roxana Carrillo, *La Violencia Contra la Mujer en una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo*. Guzmán Y. y Col. Compiladoras, Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 1991.

⁴ Silvia Lou y María Isabel Rosas, *Violencia Contra las Mujeres en el Perú*. Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 1995.

los trastornos psicopatológicos del agresor o atribuyendo los episodios violentos al uso del alcohol y/o a las drogas, como resultado de factores causados por una economía deprimida y una carencia educativa.

La perspectiva de análisis y abordaje actual, al conectar los diferentes factores de influencia en el desarrollo de la violencia intrafamiliar, consideran la interacción de los factores socioculturales, coyunturales y personales en un modelo multifactorial que permite comprender el fenómeno integralmente.

Las condiciones sociales externas actuarían como factores intervinientes en el proceso de estructuración psicosocial de las personas. En los países donde aún persisten patrones de dominación económica y política' con marcadas diferencias entre los estratos sociales en el acceso a los servicios, se presenta una forma de violencia estructural caracterizada por la corrupción de las élites detentadoras del poder, la ruptura y la distorsión de las normas sociales. Esta violencia se reproduce en las instituciones sociales y se desarrolla como modelo en las comunidades y las familias⁵.

Los factores del sistema social trascienden al espacio privado, por ello, es competencia de los diversos sectores involucrados hacer un análisis del papel que juegan en la permanencia de la violencia.

La Organización Panamericana de la Salud sostiene que la violencia como forma de relación se ha instalado en la vida de las parejas y familias. El espacio del hogar, donde se dan redes intrincadas de relación basadas en la desigualdad de derechos entre las mujeres y los hombres, en relaciones asimétricas y de inequidad, no es un espacio seguro y protector. Es allí donde se da la violencia y el abuso sexual como una forma relacional del abuso del poder del hombre sobre la mujer. En este sentido, la violencia familiar es un síntoma del profundo desequilibrio social que vivimos.

Tratar de comprender cómo se instauran las relaciones violentas lleva a revisar los procesos de socialización. Este es un proceso de internalización de valores, modelos y roles, que en

⁵ Carlyle Guerra de Macedo, *Sociedad, Violencia y salud: Una Nueva Agenda para la Democracia*, Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud, Discurso Magistral, Washington, Organización Panamericana de la Salud, 1994.

nuestra sociedad se desarrolla de manera rígida. Imprime en los niños el desarrollo de una capacidad de poder y apropiación, mientras que a las niñas se las educa para la obediencia, el sometimiento hacia la autoridad masculina y la responsabilidad de preservar la unidad familiar. Esta internalización de roles instaurada tempranamente determina los roles de género basados en el sistema de creencias que otorga al hombre el "derecho" a disciplinar a la mujer, siendo el uso de la fuerza física la más saltante expresión de esta actitud aprehendida, prepotente y violenta. La mujer, que posibilita el mantenimiento de estas conductas, se halla anclada en la construcción social de un rol dependiente psicológica y económicamente de una figura masculina.

En este tipo de contextos socioculturales el espacio del hogar es para el hombre lo suficientemente seguro para la expresión de emociones consideradas ilegítimas en cualquier otra parte. Amparado en los valores y creencias de una cultura patriarcal, el hombre rompe el límite de las emociones y éstas se desbordan sobre las mujeres y los niños⁶.

En el Perú, la creencia de algunos hombres de que golpear a su mujer es un derecho ha tenido su correlato en la legislación pasada. Así, en el Código Civil de 1852, se permitía al marido corregir moderadamente a la esposa. Bajo el imperio de la Constitución de 1979, que prohibió la discriminación por razón de sexo, en el Código Civil de 1984 se otorgó iguales derechos a hombres y mujeres⁷.

No es sólo la socialización la que ha creado en la mujer una dependencia socioeconómica y; psicológica, que hace que le resulte difícil apartarse de la situación de violencia conyugal. Son las condiciones del país que no favorecen que la afectada tenga posibilidad de recibir amparo. En las áreas rurales, a menudo resulta físicamente imposible que la mujer se substraiga a tales maltratos; no tiene a dónde ir ni los medios para hacerlo, puesto que no existen servicios a los cuales recurrir⁸.

⁶ Michael Kaufman, *La Triada de la Violencia, Pensamiento de Mujer*, Boletín N° XXVII Marzo/Abril/Mayo, 1995.

⁷ Julieta Estremadoyro, *Violencia en la Pareja, Comisarías de Mujeres*. Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 1992.

⁸ Roxana Carrillo, *ibid.*

Esta indiferencia social es una actitud cómplice que permite y propicia la perpetuación de éste fenómeno social. No sólo los legisladores, jueces y policías, sino también los amigos y parientes minimizan el problema, al punto de considerar que no merece su preocupación⁹.

Investigaciones realizadas en los últimos años en Canadá y Estados Unidos constatan que las variables causales de la violencia intrafamiliar son tanto de índole personal como social. En el microsistema, un alto porcentaje de hombres golpeadores han sido víctimas de violencia en la infancia o han presenciado como sus padres golpeaban a sus madres. En el macrosistema, los hombres, en su proceso de socialización de género, han incorporado un conjunto de creencias, valores, actitudes que han configurado un estereotipo de rol con modelos de control y poder, competencia y restricción emocional para los afectos de ternura y desborde de la ira. En este marco, el abuso del poder es expresión del rol configurado tempranamente.

El proceso de socialización descrito explicaría porque la mayoría de experiencias de violencia en la niñez se procesan de forma diferente en razón de género. Los niños que fueron maltratados se convierten en agresores y las niñas se vuelven víctimas de la violencia nuevamente¹⁰.

El contexto

El tema de la violencia contra la mujer en el Perú en los últimos años entró al debate público y recientemente ha alcanzado consenso nacional por su importancia. Muestra de ello es que ha sido incluido en la agenda de los sectores públicos.

1980

A partir de la década de los ochenta, el movimiento de mujeres en el Perú, con el apoyo de las ONG's de mujeres que surgieron en esta década, tuvo como tarea permanente, mantener el tema

⁹ Julieta Estremadoyro, *ibid.*

¹⁰ Lidia Falcón, *Violencia Contra la Mujer*. Madrid: Vindicación Feminista, 1991.

de la violencia contra la mujer en debate y movilizar al Estado y a la sociedad civil para que se dotara al país de un marco político y jurídico que consagrará la situación de violencia contra la mujer como un problema de derechos humanos, así como para garantizar la ratificación por el Perú en todos los acuerdos internacionales asumidos en esta materia.

1981

En el *Primer Encuentro Feminista de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe*, realizado en Bogotá, se decidió destinar un día al año para el desarrollo de acciones coordinadas en la región. Como resultado de este acuerdo, a lo largo de toda la región se consagró el 25 de noviembre como el Día Internacional de *No Más Violencia contra la Mujer*. A partir de este año y durante los seis años subsiguientes, el movimiento de mujeres peruanas celebró este día con grandes campañas de rechazo a la violencia contra la mujer.

1988

Un segundo resultado del movimiento de mujeres se obtuvo en agosto de 1988 con la creación de la Delegación de Mujeres en Lima. Pasaron ya de los 40,000 los casos atendidos hasta entonces por dicha delegación. Su rápido éxito condujo a la creación de catorce instancias de atención especializada: delegaciones de mujeres y secciones especializadas de la mujer. En Lima y el Callao, existen doce secciones especializadas en las Comisarías de los distritos. La Delegación de Mujeres de Lima también brinda servicios legales a las mujeres maltratadas a través de los consultorios jurídicos que los centros: "Flora Tristán", "Manuel a Ramos" y "Demus" tienen instalados desde 1989 en esta ciudad.

1993

El tercer resultado de estos esfuerzos colectivos, en el Parlamento y fuera de éste, fue la promulgación de la ley 26260 sobre

política del Estado y de la sociedad peruana frente a la violencia familiar en 1993. El proyecto de esta ley tuvo muchas idas y venidas y fue aprobado en un marco de negociaciones difíciles con muchas imperfecciones.

1985

El 8 de Marzo de 1995 FORO MUJER, constituido por las principales ONG's de mujeres solicitó al Congreso de la República la creación de una Comisión Parlamentaria especializada en asuntos de mujer, en el contexto de una celebración por el día de la mujer que convocara las Naciones Unidas.

1996

Entre tanto, el 26 de marzo de 1996, el Perú ratificó los acuerdos tomados en la Convención de Belem Do Pará sobre prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer, gracias al informe favorable que emitiera la Comisión Permanente por los Derechos de la Mujer del Ministerio de Justicia.

Esta ratificación dio, finalmente, el marco para la aprobación en el parlamento del funcionamiento de La Comisión Especializada sobre la Mujer el 20 de agosto de 1996. Es una comisión mixta compuesta por dieciocho parlamentarios. Su primer paso fue convocar a una audiencia pública para debatir la modificación de la ley 26260 sobre violencia familiar. Con este propósito, la Organización Panamericana de la Salud impulsó, a través del Centro Flora Tristán y el Ministerio de Justicia, una consulta nacional sobre aportes multisectoriales para la modificación de dicha ley realizada entre setiembre y octubre de 1996 en Cusco, Piura, Tarapoto y Lima. Sobre la base de los vacíos de la Ley 26260, se pretendía considerar la voz de las mujeres en materia de sanción a los agresores, y mejorar la respuesta de los sectores público y privado en la atención y prevención de la violencia intrafamiliar. Los aportes recogidos en esta consulta constituyeron

verdaderos insumos para la reformulación de la ley. Paralelamente, en setiembre de 1996, se creó la Defensoría Especializada de la Mujer de la Defensoría del Pueblo.

En noviembre de 1996, el Presidente de la República anunció en el exterior, la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), y en marzo del presente año se publicó el decreto supremo sobre el Reglamento de Organización y Funciones de éste. Su misión es "promover el desarrollo de la mujer y la familia, promover actividades que favorezcan el desarrollo humano de la población y la atención prioritaria a los menores en riesgo". Tiene como objetivos "promover la equidad en el acceso a la educación, salud, ocupación y empleo para los grupos objetivos de competencia del sector; fomentar la participación 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; formular y ejecutar políticas orientadas a prevenir, atender y promover a la infancia y la adolescencia en situación de riesgo; y, finalmente, promover los valores cívicos y las normas de comportamiento, acordes con los principios de la ética, la moral, la solidaridad y la paz; así como, promover el acceso a la información, la cultura y el deporte como medios de desarrollo personal y colectivo". Asimismo, tiene como parte de sus funciones, la coordinación de todas las actividades institucionales nacionales en materia de violencia familiar. En este sentido, ha previsto convocar expertos en el tema para la elaboración del Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia la Mujer". No obstante, debido a la acelerada creación de este Ministerio, no se ha podido aún iniciar un proceso de coordinación interagencial y multisectorial, liderado por dicho Ministerio en relación al tema.

En diciembre de este año, a solicitud de la Policía Nacional, la Organización Panamericana de la Salud apoyó la capacitación de los jefes de las delegaciones policiales de Lima Metropolitana, a través del Centro "Flora Tristán". Este proceso incluyó la formulación

de una Directiva Policial: *Normas para la Atención Policial frente a la violencia familiar*. Sin embargo, esta capacitación y dicha directiva fueron ejecutadas sobre la base de la primera ley de violencia familiar 26260, dictada en 1993.

En términos de propuestas institucionales en 1996 es importante destacar el inicio del proyecto de OPS sobre "Violencia contra las Mujeres y las Niñas", porque el diseño multisectorial de esta iniciativa desencadenó una respuesta social tan expectante que podemos afirmar que el proyecto no sólo reúne condiciones para atender y prevenir la violencia familiar coordinadamente, sino que paralelamente, tiene la potencialidad de contribuir a la recomposición del tejido social. Desde este marco se inició la investigación cualitativa "Ruta Crítica que Siguen las Mujeres Afectadas por la Violencia Intrafamiliar".

Igualmente en este año se desarrolla la investigación "Factores Socioculturales que influyen en la Violencia contra la Mujer", financiada por el UNFPA ejecutada por la Red Nacional de Promoción de la Mujer en Lima, Piura y San Martín.

1997.

A la vez que se instalaba y organizaba. el PROMUDEH, el 25 de Marzo (1997) se publicó en el Diario Oficial "El Peruano", la Ley 26763, que modifica la ley 26260 sobre violencia familiar, la cual parte de considerar el "daño psicológico", la "amenaza o coacción grave" y amplía la identificación de los agresores "cónyuges" a "convivientes", "ascendientes", "descendientes" y "parientes colaterales hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad... o quienes habitan en el mismo hogar, siempre que no medien relaciones contractuales o laborales". Asimismo, compromete directamente al sector educación en la enseñanza de valores éticos y respeto mutuo; propugna el establecimiento de procesos legales eficaces para las víctimas de violencia familiar, de medidas cautelares y del resarcimiento por los daños y perjuicios causados,

incluyendo la atención gratuita en los reconocimientos médicos requeridos por la Policía, el Ministerio Público o el Poder Judicial, y, por primera vez, se incluye el sector salud.

De otro lado, esta nueva ley estipula, como parte de las acciones del Estado, el reforzamiento de las delegaciones policiales con unidades especializadas, dotándolas de personal especializado. Se le otorga a la Policía Nacional la facultad de allanar el domicilio del agresor. Otro tipo de acciones son las de capacitación: el entrenamiento del personal policial, fiscales, jueces, médicos legistas, agentes de salud, agentes de educación y personal de las defensorías municipales. Estas últimas tienen como atribución llevar adelante audiencias de conciliación para casos de conflictos por violencia familiar. Asimismo, se le confiere al Fiscal de la Familia la facultad de recibir las denuncias y darles el trámite correspondiente, dictar las medidas de protección inmediata de acuerdo al caso presentado e intentar la conciliación entre la víctima y el agresor, **siempre y cuando** la víctima esté de acuerdo y no peligre su integridad. De no haber conciliación el fiscal interpondrá demanda ante el Juez de Familia. La resolución judicial "que pone fin al proceso determinará si ha existido o no violencia familiar".

Lo más valioso de la modificatoria de la ley de violencia familiar es que le confiere a todos los sectores del Estado un rol activo con funciones principales definidas. Es decir, ahora nadie puede evadir su responsabilidad: ni el agresor, ni los servicios del Estado. Definitivamente, no es una ley perfecta, pero garantiza un mayor margen de intervención para la atención y prevención de la violencia intrafamiliar. Sin embargo, en la propuesta de modificatoria se proponía una serie de cambios en referencia a la violencia psicológica que no se tomaron en cuenta y que es necesario retomar.

Familia

De todos los cambios que ocurren en el mundo, ninguno supera en importancia a los que tienen lugar en nuestra vida privada —en la sexualidad, las relaciones, el matrimonio y la familia—. Hay en marcha una revolución mundial sobre cómo nos concebimos a nosotros mismos y cómo formamos lazos y relaciones con los demás. Es una revolución que avanza desigualmente en diferentes regiones y culturas, con muchas resistencias.

Como en otros aspectos de este mundo desbocado, no sabemos bien cuáles serán los términos relativos de ventajas y desventajas. En algunos sentidos, son las transformaciones más complicadas e inquietantes de todas. La mayoría de nosotros puede aislarse de problemas mayores durante bastante tiempo —una de las razones por las que es difícil trabajar en común para resolverlos—. No podemos abstraernos, sin embargo, del torbellino de cambios que llegan hasta el corazón mismo de nuestra vida emocional.

Hay pocos países en el mundo donde no haya un debate intenso sobre la igualdad sexual, la regulación de la sexualidad y el futuro de la familia. Y donde no hay discusión abierta es, sobre

todo, porque es reprimida activamente por gobiernos autoritarios o grupos fundamentalistas. En muchos casos, estas controversias son nacionales o locales —igual que las reacciones sociales y políticas a ellas—. Políticos y *grupos de presión* sugerirán que si la política familiar fuera modificada, con sólo que el divorcio fuera dificultado o facilitado en un país determinado, podrían encontrarse rápidamente las soluciones a nuestros problemas.

Pero las transformaciones que afectan a la esfera personal y emocional van mucho más allá de las fronteras de cualquier país, incluso de uno tan grande como Estados Unidos. Encontramos pautas similares casi en cualquier lugar: varía sólo el grado y el contexto cultural en el que se desarrollan.

En China, por ejemplo, el Estado estudia poner trabas al divorcio. Como consecuencia de la revolución cultural, se aprobaron leyes matrimoniales muy liberales. Según estas normas, el matrimonio se considera un contrato que puede disolverse "cuando el marido y la mujer lo deseen". Incluso si un cónyuge se opone, puede concederse el divorcio cuando el "afecto mutuo" haya desaparecido. Sólo se requiere una espera de dos semanas, después de la cual los esposos pagan cuatro dólares y son, en adelante, independientes. La tasa china de divorcio es todavía baja comparada con la de los países occidentales, pero está creciendo rápidamente —al igual que en las demás sociedades asiáticas en desarrollo—. En las ciudades chinas es cada vez más frecuente no sólo el divorcio, sino también la cohabitación. En cambio, en el inmenso campo chino, todo es diferente. El matrimonio y la familia son mucho más tradicionales —a pesar de la política oficial de limitar los nacimientos con una mezcla de incentivos y castigos—. El matrimonio es un acuerdo entre dos familias, fijado por los padres en lugar de por los individuos afectados. Un estudio reciente en la provincia de Gansu, de bajo nivel de desarrollo económico, descubrió que un 60 por 100 de los matrimonios eran todavía concertados por los padres. Como dice un refrán chino: "Te la presentan, saludas

y te casas". Hay situaciones paradójicas en la China que se moderniza. Muchos de los que se divorcian ahora en los centros urbanos se habían casado a la manera tradicional en el campo. En China se habla mucho de proteger la familia. En muchos países occidentales el debate es aún más ruidoso, pues esta institución conforma un ámbito para los conflictos entre tradición y modernidad, pero también es una metáfora de ellos. Hay quizá más nostalgia del refugio perdido de la familia que de ninguna otra institución que hunda sus raíces en el pasado. Políticos y activistas diagnostican continuamente la crisis de la vida familiar y piden un retorno a la tradición.

La familia tradicional se parece mucho a un cajón de sastre. Ha habido muchos tipos diferentes de familia y sistema de parentesco en diferentes sociedades y culturas. La familia china, por ejemplo, siempre fue distinta de las formas occidentales. El matrimonio concertado nunca fue tan común en los países europeos como en China o India. Pero la familia en culturas no modernas tenía, y tiene, algunos rasgos que se encuentran más o menos en todas partes.

La familia tradicional era, sobre todo, una unidad económica. La producción agrícola involucraba normalmente a todo el grupo familiar, mientras que entre las clases acomodadas y la aristocracia la transmisión de la propiedad era la base principal del matrimonio. En la Europa medieval el matrimonio no se contraía sobre la base del amor sexual, ni se consideraba como un espacio donde el amor debía florecer. Como dice el historiador francés Georges Duby, el matrimonio en la Edad Media no debía incluir "frivolidad, pasión o fantasía".

La desigualdad de hombres y mujeres era intrínseca a la familia tradicional. No se debe pasar por alto la importancia de este fenómeno. En Europa las mujeres eran propiedad de sus maridos o padres —vasallos, como recogía la ley—. La desigualdad entre hombres y mujeres se extendía, por supuesto, a la vida sexual. El

doble rasero sexual estaba directamente vinculado a la necesidad de asegurar la continuidad del linaje y la herencia. Durante gran parte de la historia los hombres se han valido amplia, y a veces conspicuamente, de amantes, cortesanas y prostitutas. Los más ricos tenían aventuras amorosas con sus sirvientas. Pero los hombres tenían que asegurarse de que sus mujeres fueran las madres de sus hijos. Lo que se ensalzaba en las chicas respetables era la virginidad y, en las esposas, la constancia y la fidelidad.

En la familia tradicional no eran sólo las mujeres las que no tenían derechos: tampoco los niños. La idea de consagrar los derechos infantiles en la ley es, en términos históricos, relativamente reciente. En periodos premodernos, al igual que en culturas tradicionales hoy día, no se criaba a los niños por su bien o para la satisfacción de los padres. Uno podría casi decir que no se les reconocía como individuos. No era que los padres no quisieran a sus hijos, pero se preocupaban más por la contribución que hacían a la actividad económica común que por ellos mismos. Además, la tasa de mortalidad infantil era aterradora. En el siglo XVII en Europa y América casi uno de cada cuatro bebés moría en su primer año de vida. Casi el 50 por 100 no llegaba a cumplir diez.

Excepto en ciertos grupos elegantes o de élite, la sexualidad en la familia tradicional estaba dominada por la reproducción. Era una cuestión de tradición y naturaleza combinadas. La ausencia de contracepción eficaz significaba que para la mayoría de las mujeres la sexualidad estaba, inevitablemente, vinculada estrechamente al parto. En muchas culturas tradicionales, incluida Europa occidental hasta el umbral del siglo XX, una mujer podía tener diez o más embarazos durante su vida.

Por las razones ya expuestas, la sexualidad estaba dominada por la idea de la virtud femenina. El doble rasero sexual se suele considerar una creación de la Inglaterra victoriana. En realidad, en una u otra versión, era básica en todas las sociedades no modernas. Implicaba una visión dual de la sexualidad femenina

—una división inequívoca entre la mujer virtuosa, por un lado, y la libertina, por otro—. En muchas culturas la aventura sexual se ha tomado como un rasgo definitorio positivo de la masculinidad. James Bond es, o era, admirado por su heroísmo sexual, además del físico. Las mujeres sexualmente aventureras, por contraste, han sido casi siempre rechazadas, por mucha influencia que las amantes de alguna figura prominente llegaran a tener.

Las actitudes hacia la homosexualidad también estaban regidas por una mezcla de tradición y cultura. Estudios antropológicos muestran que la homosexualidad —al menos la masculina— ha sido tolerada, o abiertamente aceptada, en más culturas de la que ha sido proscrita. En algunas sociedades, por ejemplo, se animaba a los chicos jóvenes a establecer relaciones homosexuales con los hombres mayores como forma de tutela sexual. Se esperaba que estas actividades cesaran cuando los jóvenes se comprometieran o casaran. Las sociedades que han sido hostiles a la homosexualidad la han condenado normalmente por considerarla intrínsecamente antinatural. Las actitudes occidentales han sido de las más extremas; hace menos de medio siglo la homosexualidad era considerada, en general, una perversión, y así venía descrita en manuales de psiquiatría.

Por supuesto, el antagonismo hacia la homosexualidad todavía es generalizado, y mucha gente mantiene la visión dual de las mujeres —hombres y mujeres por igual—. En las últimas décadas, no obstante, los elementos esenciales de la vida sexual en Occidente han cambiado decisivamente de forma absoluta. La separación entre sexualidad y reproducción es, en principio, total. La sexualidad, por primera vez, es algo a ser descubierto, moldeado, transformado. La sexualidad, que solía definirse tan estrictamente en relación al matrimonio y a la legitimidad, tiene ahora poca conexión con ello. No debemos ver la aceptación creciente de la homosexualidad sólo como ofrenda a la tolerancia liberal. Es un resultado lógico de la ruptura entre sexualidad y

reproducción. La sexualidad sin objeto ya no está, por definición, dominada por la heterosexualidad.

Lo que en la mayoría de los países occidentales sus defensores llaman la familia tradicional fue, en realidad, una fase tardía, transicional, en el desarrollo familiar durante la década de los años cincuenta. Era un tiempo en el que la proporción de mujeres con empleo era todavía relativamente baja y en el que aún era difícil, especialmente para ellas, obtener el divorcio sin estigma. Sin embargo, los hombres y mujeres de este tiempo eran más iguales de lo que habían sido con anterioridad, tanto de hecho como ante la ley. La familia había dejado de ser una entidad económica, y la idea de amor romántico como base del matrimonio había reemplazado al matrimonio como contrato económico. Desde entonces la familia ha cambiado aún mucho más.

Los detalles varían de sociedad a sociedad, pero las pautas son visibles casi en cualquier parte del mundo industrializado. Sólo una minoría de gente vive ahora en lo que podríamos llamar la familia estándar de los años cincuenta —ambos padres viviendo juntos con sus hijos matrimoniales, la madre ama de casa de tiempo completo y el padre ganando el pan—. En algunos países más de una tercera parte de todos los nacimientos tienen lugar fuera del matrimonio, mientras que la proporción de gente que vive sola ha crecido exorbitantemente y parece probable que lo haga aún más. En muchas sociedades, como Estados Unidos o Gran Bretaña, el matrimonio sigue siendo muy popular —se han calificado, adecuadamente, como sociedades de mucho divorcio y mucho matrimonio—. En Escandinavia, por el contrario, una proporción alta de la gente que vive junta, incluida la que tiene hijos, no está casada. Una cuarta parte de las mujeres entre 18 y 35 años en Estados Unidos y Europa afirma que no quiere tener niños, y parecen decirlo en serio.

En todos los países se mantiene una diversidad de formas familiares. En EEUU mucha gente, inmigrantes recientes especialmente,

vive todavía conforme a los valores tradicionales. Gran parte de la vida familiar, sin embargo, se ha transformado por el desarrollo de la *pareja*. El matrimonio y la familia se han convertido en lo que denominé en el capítulo 1 instituciones concha: se llaman igual, pero han cambiado en sus características básicas. En la familia tradicional la pareja casada era sólo una parte, y con frecuencia no la principal, del sistema familiar. Los lazos con los niños y con otros parientes solían ser igual de importantes, o más, en el discurrir diario de la vida social. Hoy la pareja, casada o no, está en el núcleo de la familia. La pareja vino al centro de la vida familiar al menguar el papel económico de la familia y convertirse el amor, o el amor más la atracción sexual, en la base de los lazos matrimoniales.

Una vez constituida, una pareja tiene su propia y exclusiva historia, su propia biografía. Es una unidad basada en la comunicación emocional o intimidad. La idea de intimidad, como tantas otras ideas familiares que he abordado en este libro, suena vieja, pero es, en realidad, muy nueva. El matrimonio nunca antes se había basado en la intimidad —comunicación emocional—. Por supuesto, esto era importante para un buen matrimonio, pero no su fundamento. Para la pareja sí lo es. La comunicación es, en primer lugar, la forma de establecer el vínculo, y también el motivo principal de su continuación.

Hemos de reconocer la gran transición que supone esto. *Emparejarse* y *desparejarse* son ahora una mejor descripción de la situación de la vida personal que *el matrimonio* y *la familia*. Es más importante para nosotros la pregunta "¿tienes una relación?" que "¿estás casado?" La idea de una relación es también sorprendentemente reciente. En la década de los sesenta nadie hablaba de *relaciones*. No lo necesitaban, ni tampoco hablar en términos de intimidad y compromiso. El matrimonio en ese tiempo era el compromiso, como atestiguaba la existencia de matrimonios a la fuerza.

En la familia tradicional el matrimonio era un poco como un estado de la naturaleza. Tanto para hombres como para mujeres estaba definido como una etapa de la vida que la gran mayoría tenía que vivir. A los que permanecían fuera se les miraba con cierto menosprecio o condescendencia, especialmente a la solterona, pero también al soltero si lo era durante demasiado tiempo.

Mientras que estadísticamente el matrimonio todavía es la condición normal para la mayoría de la gente, su significado ha cambiado totalmente. El matrimonio significa que una pareja está en una relación estable y puede, en efecto, promover esa estabilidad, pues hace una declaración pública de compromiso. Sin embargo, el matrimonio ya no es el principal elemento definitorio de la pareja.

La posición de los niños en todo esto es interesante y algo paradójica. Nuestras actitudes hacia ellos y su protección han cambiado radicalmente en las últimas generaciones. En parte, apreciamos tanto a los niños porque se han vuelto mucho más escasos, y porque la decisión de tener un hijo es muy distinta de lo que era para generaciones anteriores. En la familia tradicional los niños eran un beneficio económico. Hoy, por el contrario, en los países occidentales un niño supone una gran carga económica para los padres. Tener un hijo es una decisión más concreta y específica que antes, y está impulsada por necesidades psicológicas y emocionales. La preocupación sobre los efectos del divorcio en los niños y la existencia de muchas familias sin padre han de entenderse en el marco de nuestras expectativas, muy superiores, sobre cómo han de criarse y protegerse los niños.

Hay tres áreas principales en las que la comunicación emocional, y, por tanto, la intimidad, están reemplazando los viejos lazos que solían unir las vidas privadas de la gente: las relaciones sexuales y amorosas, las relaciones padre-hijo y la amistad.

Para analizarlas quiero utilizar la idea de la *relación pura*. Me refiero a una relación basada en la comunicación emocional, en la que las recompensas derivadas de la misma son la base primordial para que la misma continúe. No me refiero a una relación sexualmente pura. Tampoco a nada que exista en realidad. Estoy hablando de una idea abstracta que nos ayude a entender los cambios que se están produciendo en el mundo. Cada una de las tres áreas mencionadas —relaciones sexuales y amorosas, relaciones padre-hijo y amistad— tiende a aproximarse a este modelo. La comunicación emocional o intimidad se convierte en la clave de lo que todas ellas significan.

La relación pura tiene dinámicas bastante diferentes de los tipos más tradicionales de vínculos sociales. Depende de procesos de confianza activa —abrirse al otro—. *Mostrarse* es la condición básica de la intimidad. La relación pura es implícitamente democrática. Cuando empecé a trabajar en el estudio de las relaciones íntimas leí mucha literatura terapéutica y de autoayuda sobre el tema. Me llamó la atención algo que creo no se ha subrayado debidamente. Si uno observa cómo ve un terapeuta una buena relación —en cualquiera de las tres esferas mencionadas—, es impresionante el paralelismo directo que hay con la democracia pública.

Una buena relación, no hace falta decirlo, es un ideal —la mayoría de las relaciones corrientes tan siquiera se acercan a él—. No estoy sugiriendo que nuestras relaciones con cónyuges, amantes, niños o amigos no sean, muchas veces, liosas, conflictivas e insatisfactorias. Pero los principios de la democracia también son ideales que, a menudo, se encuentran bastante alejados de la realidad.

Una buena relación es una de iguales en la que cada parte tiene los mismos derechos y obligaciones, en la que cada persona tiene respeto y quiere lo mejor para el otro. La relación pura se basa en la comunicación, de manera que entender el

punto de vista de la otra persona es esencial. Hablar, o dialogar, es la base para que la relación funcione. Las relaciones funcionan mejor si la gente no se esconde demasiado de los otros —tiene que haber confianza mutua—. Y la confianza ha de construirse, no se puede dar por sentada. Finalmente, una buena relación está libre de poder arbitrario, coerción o violencia.

Todas estas cualidades se amoldan a los valores de la política democrática. En una democracia todos son, en principio, iguales, y con la igualdad de derechos y responsabilidades —como principio, por lo menos— viene el respeto mutuo. El diálogo abierto es una propiedad esencial de la democracia. Los sistemas democráticos sustituyen al poder autoritario, o al poder sedimentado de la tradición, por la discusión abierta de problemas —un espacio público de diálogo—. Ninguna democracia puede funcionar sin confianza. Y la democracia se resquebraja si da paso al autoritarismo o a la violencia.

Cuando aplicamos estos principios —como ideales— a las relaciones estamos hablando de algo muy importante: la posible emergencia de lo que llamaré una democracia de las emociones en la vida diaria. Una democracia de las emociones, estimo, es tan importante como la democracia pública para mejorar la calidad de nuestras vidas.

Esto vale para las relaciones padre-hijo igual que para otros ámbitos. Éstos no pueden, ni deben, ser materialmente iguales. Los padres deben tener autoridad sobre los niños, en interés de todos. Pero deberían presumir una igualdad como principio. En una familia democrática la autoridad de los padres debería estar basada en un contrato implícito. El padre, en efecto, dice al hijo: "Si fueras un adulto y supieras lo que yo sé, estarías de acuerdo en que lo que te pido es bueno para ti". Los niños de las familias tradicionales debían —y deben— ser vistos, pero no oídos. A muchos padres, quizá desesperados por la rebeldía de sus hijos, les gustaría profundamente resucitar esa

regla. Pero no hay marcha atrás, y no debería haberla. En una democracia de las emociones los niños pueden, y deben ser capaces de, replicar.

Una democracia de las emociones no implica falta de disciplina o ausencia de respeto. Busca, sencillamente, darles una nueva dimensión. Ocurrió algo muy similar en la esfera pública cuando la democracia empezó a sustituir el mando arbitrario y el poder de la fuerza.

Una democracia de las emociones no haría distinciones, por principio, entre relaciones heterosexuales y homosexuales. Los gays, más que los heterosexuales, han sido pioneros en el descubrimiento del nuevo mundo de las relaciones y en explorar sus posibilidades. Han tenido que serlo, porque cuando la homosexualidad salió del armario los gays no podían depender de los apoyos corrientes del matrimonio tradicional.

Hablar de fomentar una democracia emocional no implica debilidad respecto a los deberes familiares, ni sobre las políticas públicas hacia la familia. Democracia significa aceptación de obligaciones, además de derechos protegidos en la ley. La protección de los niños tiene que ser el rasgo primario de la legislación y la acción pública. Debería obligarse legalmente a los padres a mantener a sus hijos hasta la edad adulta, independientemente de cómo decidan vivir. El matrimonio ya no es una institución económica, pero como compromiso ritual puede ayudar a estabilizar relaciones por otra parte frágiles. Si esto se acepta para las relaciones heterosexuales debe valer también para las homosexuales.

Hay muchas preguntas que hacer sobre todo esto —demasiadas para responder en un capítulo corto—. La más obvia es que me he centrado principalmente en las tendencias que afectan a la familia en los países occidentales. ¿Qué pasa con las zonas donde la familia tradicional permanece casi intacta, como en el ejemplo de China con el que comencé? ¿Se volverán los cambios observados en Occidente más y más globales?

Creo que sí —de hecho, ya mismo—. No es cuestión de si las formas existentes de familia tradicional se modificarán, sino de cuándo y cómo. Me aventuraría aún más. Lo que he descrito como una incipiente democracia de las emociones está en primera línea del conflicto entre cosmopolitismo y fundamentalismo que expliqué anteriormente. La igualdad de los sexos y la libertad sexual de las mujeres, que son incompatibles con la familia tradicional, son un anatema para los grupos fundamentalistas. La oposición a ello, de hecho, es uno de los rasgos definitorios del fundamentalismo religioso mundial.

Hay muchas cosas preocupantes en el estado actual de la familia, en Occidente y fuera de él. Es igual de erróneo decir que toda forma familiar es tan buena como cualquier otra como mantener que la decadencia de la familia tradicional es un desastre. Daría la vuelta completamente al argumento de la derecha política y fundamentalista. La subsistencia de la familia tradicional —o de aspectos de ella— en muchas partes del mundo es más inquietante que su declive. Pues ¿cuáles son las fuerzas más importantes que promueven la democracia y el desarrollo económico en los países pobres? Precisamente la igualdad y educación de la mujer. ¿Y qué debe cambiar para que esto sea posible? Sobre todo, la familia tradicional.

La igualdad sexual no es sólo un principio nuclear de la democracia. Es también relevante para la felicidad y la realización personal. Muchos de los cambios que está experimentando la familia son problemáticos y difíciles. Pero hay estudios en Estados Unidos y Europa que demuestran que poca gente quiere regresar a los papeles tradicionales del macho y de la hembra o a la desigualdad sancionada legalmente. Si alguna vez me tienta pensar que la familia tradicional puede ser, después de todo, la mejor, me acuerdo de lo que mi tía abuela me dijo una vez. Debí de tener uno de los matrimonios más largos conocidos: estuvo con su marido más de sesenta años. Una vez me confesó

que había sido profundamente infeliz con él la mayoría del tiempo. En su época no había escapatoria.

FUENTE

- Capítulo IV de "Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas"; Anthony Giddens; Santillana Ediciones Generales, S.A. de C.V., 2000; México.

La formación especializada de los operadores en justicia juvenil

Atilio Álvarez*

Cuando la Convención sobre los Derechos del Niño, el instrumento internacional de máximo nivel de la materia, establece el interés superior de los niños como principio general rector de todas las acciones, se detiene en el mismo artículo tercero en una firme mención al compromiso de los Estados partes en cuanto a garantizar condiciones adecuadas referidas al personal que actúa en el área específica.

De tal modo, el compromiso de asegurar el “número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada” (*in the number and suitability of their staff, as well as competent supervision*, en la versión inglesa) pasa a ser una de las primeras obligaciones que asumen los gobiernos que han ratificado la Convención.

La capacitación de los operadores de Justicia Juvenil es entonces un tema prioritario, y en realidad previo, en toda reforma que tienda a la humanización del sistema y a las transformaciones propias de un modelo de justicia restaurativa o reparadora. Muchas veces se ha visto el fracaso de proyectos de fuerte inversión, o la

* Defensor Público de Menores, República Argentina. Profesor Universitario. Director de Carrera de Especialización de Post Grado en Derecho de Familia de la Universidad de Argentina.

inoperancia de reformas legislativas por falta de adecuado compromiso en materia de formación del personal en todos sus niveles.

De allí que la Regla 22 de Beijing¹ se dedique expresamente a la necesidad de personal especializado y capacitado, diciendo:

1. Para garantizar la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional necesaria a todo el personal que se ocupa de casos de menores, se impartirá enseñanza profesional, cursos de capacitación durante el servicio y cursos de repasos, y se emplearán otros sistemas adecuados de instrucción.

E insiste el comentario a la regla transcrita en que “es indispensable que todas estas personas tengan siquiera una formación mínima en materia de derecho, sociología, psicología, criminología y ciencias del comportamiento. Esta es una cuestión a la que se atribuye tanta importancia como a la especialización orgánica y a la independencia de la autoridad competente”. Para insistir, señalando un tema crítico: “Las titulaciones profesionales constituyen un elemento fundamental para garantizar la administración imparcial y eficaz de la justicia de menores. Por consiguiente, es necesario mejorar los sistemas de contratación, ascenso y capacitación profesional del personal y dotarlo de los medios necesarios para el desempeño correcto de sus funciones”.

No es solamente el grupo de operadores judiciales —o vinculados a la administración de justicia en sentido propio— el que requiere esa formación especializada. Esta necesidad alcanza a seis grupos:

- a) los operadores jurídicos, es decir jueces, fiscales, defensores y sus colaboradores;
- b) los profesionales de los equipos multi o interdisciplinarios;
- c) la policía en todos sus niveles;
- d) el personal de los centros juveniles;
- e) los operadores de los programas alternativos a la privación de libertad;

¹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (llamadas “Reglas de Beijing”), adoptadas por resolución 40/33 de la Asamblea General el 28 de noviembre de 1985.

- f) los docentes que guían el proceso educativo de los adolescentes en conflicto con la ley.

Entre ellos, en Latinoamérica se advierten fallas de especialización y formación en dos de los colectivos de agentes que tienen directo contacto con los jóvenes y cuyo nivel de preparación incide radicalmente en el desarrollo de un buen sistema: la policía y los trabajadores de los centros de menores.

A los primeros se destina la Regla 12 de Beijing: "Para el mejor desempeño de sus funciones, los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores, recibirán instrucciones y capacitación especial. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esa finalidad". El desafío de una policía especializada merece un tratamiento por separado, de modo que pivotaremos ahora sobre el segundo de los aspectos, aquel que se refiere al personal de los centros juveniles.

Las consideraciones más amplias al respecto se hicieron en el VIII Congreso de ONU² sobre Prevención del Delito, llevado a cabo en La Habana en septiembre de 1990. Todo el quinto acápite de las Reglas allí elaboradas está destinado al tema de personal y, en signo de la trascendencia del problema, comienza diciendo: "El personal debe ser competente y contar con un número suficiente de especialistas, como educadores, instructores profesionales, asesores, asistentes sociales, psiquiatras y psicólogos. Normalmente, estos funcionarios y otros especialistas deberán formar parte del personal permanente, pero ello no excluirá los auxiliares a tiempo parcial o voluntarios cuando resulte apropiado y beneficioso por el nivel de apoyo y formación que puedan prestar" (Regla 81).

Es un modelo de justicia juvenil restaurativa, la estrecha relación con la comunidad y la finalidad de evitar la exclusión del joven trasgresor llevan a que se preste especial atención a la

² Allí se terminaron las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, adoptadas por resolución 45/113 de la Asamblea General el 14 de diciembre de 1990.

utilización de todos los recursos de tratamientos existentes en el entorno social, como sigue indicando la misma regla.

Las condiciones básicas del sistema

La crucial cuestión de lograr un sistema de personal adecuado para cumplir el artículo tercero, inciso tres, de la Convención sobre los Derechos del Niño, pasa por cinco condiciones que no siempre son fáciles de alcanzar en los países de la región, ni en los ámbitos públicos ni en los privados, a saber:

a) Adecuada selección del personal

Dice la Regla 82: “La administración deberá seleccionar y contratar cuidadosamente al personal de todas las clases y categoría, por cuanto la buena marcha de los centros de detención depende de su integridad, actitud humanitaria, capacidad y competencia profesional para tratar con menores, así como de sus dotes personales para el trabajo”. Esto resulta incompatible con las malas prácticas de incorporación del personal por meras necesidades laborales, por resignación interna de funciones, a menudo trasladados a modo de sanción, nombramientos por favoritismos y por toda forma de afinidades ya sean familiares, políticas, o sindicales.

b) Adecuada remuneración

Lo señala con claridad y extremado realismo la Regla 83: “Para alcanzar estos objetivos, deberán designarse funcionarios profesionales con una remuneración suficiente para atraer y retener a hombres y mujeres capaces. Deberán darse en todo momento estímulos a los funcionarios de los centros de detención de menores para que desempeñen sus funciones y obligaciones profesionales en forma humanitaria, dedicada, profesional, justa y eficaz, se comporten en todo momento de manera tal que merezcan y obtengan el respeto de los menores y brinden a éstos un modelo y una perspectiva

positivos”. Sin sueldos acordes a la función, solamente tendremos el resultado de una selección profesional a la inversa.

c) Adecuada interacción

No es ésta una tarea que tolere con buen resultado los compartimientos estancos, con aislamiento entre la conducción y el personal de ejecución, o entre sectores e instituciones afines. Por eso insiste la Regla 84: “La administración deberá adoptar formas de organización y gestión que faciliten la comunicación entre las diferentes categorías del personal de cada centro de detención para intensificar la cooperación entre los diversos servicios dedicados a la atención de menores, así como entre el personal y la administración, con miras a conseguir que el personal que está en contacto directo con los menores pueda actuar en condiciones que favorezcan el desempeño eficaz de sus tareas”.

d) Formación continua

Aun cuando se cumpla el requisito de una selección de personal en función de la idoneidad, la naturaleza misma de la actividad con jóvenes lleva a un rápido desgaste (llamado hoy *burn out* por la psicología especializada) y a la exposición a un permanente cambio en nociones científicas, reglas técnicas y vigencia de instrumentos jurídicos. Por eso resulta imprescindible una permanente formación en servicio y, temporariamente, fuera de él. No sólo como manera de constante actualización sino como prevención del citado deterioro del personal. Al respecto, la Regla 85 indica: “El personal deberá recibir una formación que le permita desempeñar eficazmente sus funciones, en particular la capacitación en psicología infantil, protección de la infancia y criterios y normas internacionales de derechos humanos y derechos del niño, incluidas las presentes Reglas. El personal deberá mantener y perfeccionar sus conocimientos y capacidad profesional asistiendo a cursos de formación en el servicio que se organizarán a intervalos apropiados durante toda su carrera”.

e) Dirección adecuada

La clave de un sistema está siempre en la conducción. El error o la ligereza en la selección de la persona que dirige esta actividad son fatales. La designación como autoridad de un funcionario sin aptitud tiene como primera consecuencia el desánimo del personal que se capacitó y, secundariamente, la reafirmación del personal reacio a tales esfuerzos, que advierte en concreto la inutilidad de la formación. Cada vez que en un sistema de justicia juvenil se otorga autoridad formal a alguien incapaz o indigno, se retrocede décadas en el proceso de superación iniciado. “El pescado comienza a pudrirse por la cabeza”, dice nuestro pueblo, y en esto es absolutamente certero. Por eso, la Regla 86 de La Habana exige, con un detallismo que avanza hasta la condición de dedicación *full time* (tiempo completo): “El director del centro deberá estar debidamente calificado para su función por su capacidad administrativa, una formación adecuada y su experiencia en la materia y deberá dedicar todo su tiempo a su función oficial”.

Estas cinco actitudes sintetizan el buen gobierno de un sistema de personal especializado, y la responsabilidad de su cumplimiento pesa primeramente sobre la autoridad político-administrativa. Pero no bastan para un buen resultado. En el corazón de las instituciones siempre laten las convicciones personales de sus miembros, el entusiasmo y el compromiso con los derechos de los niños y jóvenes con quienes se actúa.

Las mismas Reglas de La Habana³, no sin debate en el citado VIII Congreso de 1990, trataron de sintetizar este compromiso, siempre creciente, en una media docena de pautas que consideró no negociables y que deberían encabezar en una nómina de deberes anexos a todos los de orden laboral o profesional.

³ Son las pautas de la Regla 87, que cierra y culmina el documento internacional.

Son el primer contenido específico de formación, no sólo teórico o intelectual, y el primero de los asuntos a supervisar en un

sistema. No en vano culminan con la referencia a “la dignidad de los menores como seres humanos”. Que de eso se trata.

Seis reglas de acero

En el desempeño de sus funciones, el personal de los centros de detención deberá respetar y proteger la dignidad y los derechos humanos fundamentales de todos los menores, y en especial:

- a) Ningún funcionario del centro de detención o la institución podrá infligir, instigar o tolerar acto alguno de tortura ni forma alguna de trato, castigo o medida correctiva o disciplinaria severo, cruel, inhumano o degradante bajo ningún pretexto o circunstancia de cualquier tipo;
- b) Todo el personal deberá impedir y combatir severamente todo acto de corrupción, comunicándolo sin demora a las autoridades competentes;
- c) Todo el personal deberá respetar las presentes Reglas. Cuando tenga motivos para estimar que estas Reglas han sido gravemente violadas o pueden serlo, deberá comunicarlo a sus autoridades superiores u órganos competentes facultados para supervisar o remediar la situación;
- d) Todo el personal deberá velar por la cabal protección de la salud física y mental de los menores, incluida la protección contra la explotación y el maltrato físico, sexual y emocional, y deberá adoptar con urgencia medidas para que reciban atención médica siempre que sea necesario;
- e) Todo el personal deberá respetar el derecho de los menores a la intimidad y, en particular, deberá respetar todas las cuestiones confidenciales relativas a los menores o sus familias que lleguen a conocer en el ejercicio de su actividad profesional;
- f) Todo el personal deberá tratar de reducir al mínimo las diferencias entre la vida dentro y fuera del centro de detención que tiendan a

disminuir el respeto debido a la dignidad de los menores como seres humanos.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (“Reglas de Beijing”)

Adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.

Necesidades de personal especializado y capacitado

22.1 Para garantizar la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional necesaria a todo el personal que se ocupa de casos de menores, se impartirá enseñanza profesional, cursos de capacitación durante el servicio y cursos de repaso, y se emplearán otros sistemas adecuados de instrucción.

22.2 El personal encargado de administrar la justicia de menores responderá a las diversas características de menores que entran en contacto con dicho sistema. Se procurará garantizar una representación equitativa de mujeres y de minorías en los organismos de justicia de menores.

Comentario

Las personas competentes para conocer en estos casos pueden tener orígenes muy diversos (jueces municipales en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y en las regiones que ha tenido influencia el sistema jurídico de ese país; jueces con formación jurídica en los países que siguen el derecho romano y en las regiones de su influencia; personas con formación jurídica o sin ella designadas por elección o por nombramiento administrativo, miembros de juntas de la comunidad, etc., en otras regiones). Es indispensable que todas estas personas tengan siquiera una formación mínima en materia de derecho, sociología, psicología, criminología y ciencias del comportamiento. Esta es una cuestión a la que se

atribuye tanta importancia como a la especialización orgánica y a la independencia de la autoridad competente.

Tratándose de trabajadores sociales y de agentes de libertad vigilada, tal vez no sea viable la exigencia de especialización profesional como requisito previo para el desempeño de funciones en el ámbito de la delincuencia juvenil. De modo que la titulación mínima podrá obtenerse mediante la instrucción profesional en el empleo.

FUENTE

- Revista Especializada en Justicia Juvenil Restaurativa, publicada por Tierra de hombres y Encuentros Casa de la Juventud; N. 6; abril-junio 2007; Lima, Perú; págs. 26-29.

LECTURA IV (complementaria)

Salud mental, factores, conceptos, indicadores. Jorge Castro Morales, Jorge Castro Fernández. IFEJANT (Instituto de Formación para Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina y El Caribe "Mons. Germán Schmitz". Lima, diciembre de 2001.



Banco Mundial
Proyecto de Mejoramiento
de los Servicios de Justicia



Unidad de Coordinación del Proyecto
Mejoramiento de los Servicios de Justicia
Av. Paseo de la República s/n-Palacio de Justicia 4to. piso Of. 444
Telefax: 427-0292 Teléfonos: 719-6302 / 719-6300
ucp@pmsj.org.pe www.pmsj.org.pe