

La acción pública en favor de la adolescencia en el Perú

El Ejecutivo no rinde cuentas al Congreso de la República sobre los avances y desafíos en la aplicación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia en los últimos años. María Villalobos describe el grado de desprotección en que se encuentran los menores de 18 años de edad.

PALABRAS CLAVE:

Adolescentes,
Política pública,
Inversión,
Violencia,
Escuela.

Government action for adolescents in Peru

In recent years, the Executive Branch has not rendered accounts to Congress regarding the progress and challenges involved in the application of the National Plan of Action for Children and Adolescents. Maria Villalobos describes the lack of protection suffered by under 18 year-olds.

KEYWORDS:

Adolescents,
Public policy,
Investment,
Violence,
School.

MARÍA VILLALOBOS LEÓN

Máster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local por la Universidad Complutense de Madrid y bachiller en Periodismo por la UPC. Directora de País en Save the Children. Alumna aplicada de la vida que interpela constantemente a la política pública. Mamá feliz de dos hijos y una hija. maria.villalobos@savethechildren.org

Todos somos de un modo u otro educados.

El problema es por quién.

Aquel que no tiene la suerte de tener una familia y unos padres y maestros esforzados y cariñosos, será educado por la banda de gangsters de su barrio, los peores ejemplos que vea por TV o las formas más brutales de la política.

Sin educar no se va a quedar.

El problema es si los buenos educadores lograremos llegar antes que los malos.

FERNANDO SAVATER

Para valorar los avances y desafíos de la acción pública en favor del desarrollo de las y los adolescentes, su protección y sus oportunidades para alcanzar todo su potencial, compartiré algunos hechos del contexto nacional que nos ayuden a establecer un común punto de partida.

BUSCANDO LA AGUJA EN EL PAJAR

Somos un país de renta media alta: el PBI per cápita en el 2016 alcanzó los US\$6045, según el Banco Mundial. Aspiramos a ser miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y contamos desde diciembre del 2014 con un Programa País para alcanzar esta meta. También somos un país bastante integrado a la comunidad internacional. Hemos suscrito todos o casi todos los compromisos internacionales vinculados a los derechos humanos y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluyendo compromisos específicos y el interés superior a favor de niñas, niños y adolescentes, la lucha contra la corrupción, la promoción de la equidad de género, entre muchos otros.

En ese sentido, el Perú cuenta con un marco normativo y documentos de política pública abundantes y mayoritariamente razonables. Entre otros:

- Un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, más conocido como Plan Bicentenario (CEPLAN, 2011).
- La cuarta versión del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (MIMP, 2012) y la Ley N° 30362 (Congreso de la República, 2012), que eleva a rango de Ley el PNAIA y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para el cumplimiento de sus 25 resultados.
- Un Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2021 (MIMP, 2016).
- Un Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2013-2021 (MINSa, 2013).
- Un Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (MINJUS, 2018).
- Un Plan de Trabajo para la Implementación de los Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes (MINEDU, 2018).

En contraste con lo antes mencionado, somos un país con muchas desigualdades y, tal como lo mencionó el presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), Javier Abugattás, en el primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030: “[...] no estamos preparados para cumplir la Agenda 2030, pues implementarla exige integrar políticas económicas, sociales y ambientales”.

Reconocer nuestras debilidades podría ser una oportunidad para mejorar. Lamentablemente, algunas de las autoridades del más alto nivel están distraídas y envueltas en temas de corrupción. Nuestros últimos gobernantes, desde Pedro Pablo Kuczynski, pasando por Ollanta Humala, Alan García, Alejandro Toledo y Alberto Fujimori –y actuales líderes políticos como Keiko Fujimori–, han estado en prisión, han sido acusados de delitos graves, tienen procesos judiciales abiertos o están prófugos.

Además, en lo que respecta a las políticas públicas relativas a niñas, niños y adolescentes, el cumplimiento de las normas y la efectividad de las acciones son muy bajos. Como ejemplo, baste decir que ni siquiera el Poder Ejecutivo cumple con el mandato legal de rendir cuentas todos los años ante el Congreso de la República sobre los avances y desafíos en la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia. En los últimos cuatro años, el gobierno central ha incumplido este mandato al no acudir al Congreso, y el Poder Legislativo también lo ha hecho al no exigirlo. Ninguna funcionaria o funcionario público asume responsabilidad por este incumplimiento, ni ha tenido consecuencias.

Llamo la atención sobre este grave incumplimiento ya que, desde la perspectiva de algunas de las organizaciones que promueven los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, ello ofrece un mensaje político sobre la poca relevancia que tiene la niñez y la adolescencia para el Estado, a pesar de contar con protección especial enmarcada en su interés superior para la toma de decisiones de política pública y en el sistema de justicia (Ley N° 30466 y su Reglamento, Decreto Supremo N° 002-2018-MIMP).

La situación de incumplimiento precisada y las inconsistencias entre las normas y su implementación tienen una consecuencia directa en el 30 % de peruanas y peruanos con menos de 18 años. A continuación, algunos escenarios y realidades de exclusión y violencia que enfrentan todos los días.

PERCEPCIONES DE ADOLESCENTES SOBRE LA ESCUELA

Las percepciones y testimonios de adolescentes de todas las regiones del país que presentamos a continuación fueron recogidos en el segundo semestre del 2017 por Save the Children a través de la encuesta "Young Voices" (Save the Children, 2017).

Se obtuvieron opiniones de 2617 adolescentes entre 12 y 17 años a través de encuestas presenciales y virtuales, y se profundizó en algunas de ellas por medio de grupos focales con adolescentes de las regiones Lima, Callao, Junín y Huánuco.

ACOSO E INSEGURIDAD

La experiencia dice que la escuela es un medio agresivo, prejuicioso y expulsor. Esta alerta tiene efectos más allá de los 11 años de vida escolar, ya que este proceso es clave para formar a adolescentes como ciudadanas y ciudadanos y desarrollar al máximo sus competencias.

Las siguientes cifras muestran la gravedad del problema:

- El 29,9 % de adolescentes encuestados conoce del caso de una compañera de la escuela que ha dejado de estudiar por estar embarazada.
- El 39,8 % se ha sentido acosada o acosado durante el año escolar.
- El 44,6 % ha visto que alguien ha sido golpeado o golpeada en la escuela.
- El 34,6 % a veces o nunca se siente seguro o segura en su aula.
- El 34,4 % a veces o nunca se siente seguro o segura durante el recreo.
- El 46,1 % se siente preocupado o preocupada por ser víctima de *bullying* o experimentar violencia de parte de sus pares.

Es también alarmante constatar que el 77 % de las y los adolescentes encuestados no sabe a quién acudir por ayuda cuando se sienten hostigados y tratados injustamente. Solo 39,9 % de las y los adolescentes

encuestados considera que sus docentes y otro personal de la escuela trabajan para detener el acoso escolar. La mayoría percibe que hasta un 60 % de los adultos en la escuela no hace nada o no hace lo suficiente para detener el acoso escolar. La escuela en la que invierten seis horas diarias, cinco veces por semana (30 horas), no les enseña dónde y cómo pedir ayuda.

“Acá se te discrimina por ser débil, por no saber defenderte” (Adolescente del Callao).

“Yo conozco un colegio en el que te preparan para ser ama de casa” (Adolescente de Huancayo)

Preguntados en los grupos focales por las razones por las que son acosados o acosadas en sus escuelas, indicaron que los principales motivos son la apariencia física, el color de piel y el lugar de procedencia. En el caso de los varones, además, un motivo común para el acoso es ser considerados “débiles” no solo “físicamente” sino también por su falta de “labia”. Las cosas son muy concretas. Si los chicos “no saben defenderse y ganar su lugar frente a los demás”, serán atacados y acosados. Por otro lado, en el caso de las mujeres existen tres estereotipos marcados negativamente y que son la perfecta excusa para el acoso: las “fáciles”, las “demasiado tranquilas” o las “muy estudiosas”.

ESTEREOTIPOS DE GÉNERO

Me detengo en estas últimas percepciones para enfatizar el daño individual y colectivo que conlleva no trabajar lo suficiente para eliminar los estereotipos de género desde la más temprana edad y durante la adolescencia, en todos los servicios y sobre todo en la escuela Secundaria. La edad escolar es la edad formativa por naturaleza, y es el momento adecuado para problematizar y eliminar los roles de género, sobre cómo deben ser y comportarse las niñas, los niños y las y los adolescentes.

Las reflexiones sobre por qué son acosadas y acosados en la escuela responden a esos estereotipos y a la no promoción de la igualdad de género. Si el sistema educativo, entre otros espacios públicos, incluyendo los medios de comunicación, no enfrentan este problema social, tendremos una sociedad cada vez más violenta contra niñas y niños, con altos índices de feminicidio, violencia sexual sobre todo contra mujeres (niñas, adolescentes y adultas) y embarazo adolescente no deseado, inequidades en materia de acceso al trabajo digno y a una remuneración equitativa, entre otras barreras para el desarrollo de una sociedad productiva y sana.

Algunas investigaciones realizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como “Agresores sexuales: antecedentes y trayectorias sexuales de adultos mayores recluidos por delitos sexuales” (MINJUS, 2018) y “¿Cómo son los adolescentes infractores en el Perú?” (MINJUS, 2016) identifican factores recurrentes en los adultos mayores sentenciados por violencia sexual y las y los adolescentes infractores. En la mayoría de los casos vinculados a la ausencia de una formación con enfoque de género.

Respecto a los antecedentes y contextos de socialización (MINJUS, 2016) de los sentenciados por violencia sexual, la investigación encontró:

- Eventos y procesos perturbadores o traumáticos en la socialización temprana o adolescente (carencias materiales, maltratos, abuso sexual u otros).
- Crianza bajo relaciones autoritarias.
- Deseo de poder y control sobre otras personas en reiterados casos, que en parte reproduce el modelo autoritario de socialización.
- Recurrente ausencia total o parcial del padre biológico o maltratos ejercidos por el padre o su sustituto.
- Muy intenso apego a la madre durante la socialización temprana, idealizaciones asociadas a la figura materna y desvalorización de la mujer.

Numerosos estudios han hallado fuertes asociaciones entre las experiencias de maltrato físico durante la crianza y actitudes violentas en la adultez. Por ejemplo, mediante un metaanálisis que abarcó cinco décadas de investigaciones sobre castigos físicos ejercidos sobre niños (160 927 casos en conjunto), se encontró que dichos castigos (específicamente nalgadas) se relacionaban a largo plazo con “conductas antisociales”, “agresiones” a otros y una serie de problemas de salud mental en la adultez (Gershoff y Grogan-Kaylor, 2016). Otro estudio reciente, con hombres que tenían una historia de intentos suicidas y clínicamente diagnosticados con “hipersexualidad”, encontró que estos sujetos reportaban haber sufrido más violencia en la infancia y mostraban más conductas violentas en la adultez, comparados con un grupo de control (Chatzittofis et al., 2017).

El estudio identificó un acumulado de factores y fenómenos relacionados con la sexualidad y el género en los casos estudiados (MINJUS, 2018)

- Ideas sobre la moral sexual, el género y la masculinidad ancladas en modelos tradicionales y patriarcales, en los que se otorga gran importancia a los roles de

autoridad y proveedor y al desempeño sexual como indicadores de masculinidad.

- Nociones estereotipadas de género que infravaloran la figura de la mujer y le asignan roles pasivos y complacientes frente a los hombres, definiéndose en esto diversas expresiones de machismo, muy acentuado en la mayor parte de los casos.
- Un agudo conflicto entre esos esquemas de pensamiento y algunos nuevos valores, ideas y prácticas de la “juventud”, lo que conlleva una desvalorización de conductas y personas que no encajan en aquellos moldes tradicionales de sexualidad y género, incluyendo a las víctimas de los casos de violación.
- Situaciones frustrantes en los intentos de alcanzar ideales de masculinidad, en aspectos como las relaciones familiares, las diferencias generacionales o el desempeño sexual en edades avanzadas.
- Elevado número de hijos en la mayoría de los entrevistados, procreados a veces con diversas mujeres, lo que daría cuenta de concepciones y prácticas particulares en torno a la masculinidad y el ejercicio de la sexualidad.
- Rechazo casi unánime de la homosexualidad, con algunas manifestaciones extremas.

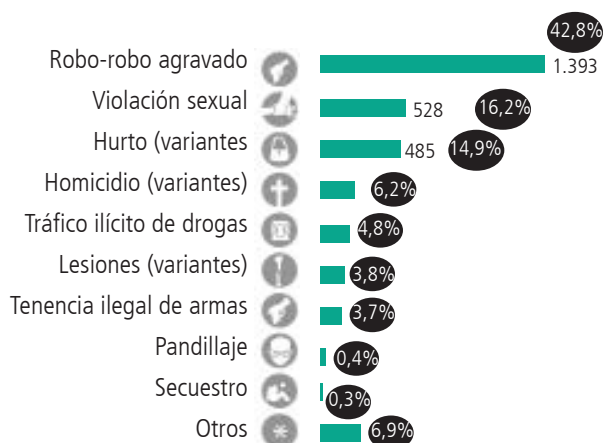
Otro elemento relevante sobre la necesidad pública y política de incluir el enfoque de género en la educación y otros servicios dirigidos a los y las adolescentes es el alto porcentaje (95 %) a nivel nacional de adolescentes varones “infractores” atendidos en el Sistema de Reinserción Social del Adolescente en conflicto con la Ley Penal, frente al 5 % de adolescentes mujeres (MINJUS, 2016).

Se constata que: “Por lo general, el adolescente infractor en el Perú es un varón que ha abandonado la escuela, que ya consume drogas y alcohol”, y que “La deserción escolar de los adolescentes infractores y su posterior inserción en empleos precarios y temporales limitan considerablemente sus posibilidades de insertarse a la sociedad. Así, su bajo nivel formativo y laboral deviene en un escaso capital humano, factor imprescindible para obtener gratificaciones sociales y materiales de actividades lícitas” (ver gráfico 1).

DISCRIMINACIÓN

Por otro lado, las y los adolescentes encuestados por “Young Voices” nos dicen que sufren discriminación por parte de los adultos y sus profesores en el ámbito escolar. Los subestiman y no los toman en serio: “Ellos nos discriminan por nuestra forma de pensar y por nuestra edad; creen que cuando nosotros tenemos pensamientos propios o pensamos distinto los estamos desobedeciendo y somos problemáticos”.

Gráfico 1.
Número de adolescentes infractores atendidos en el SRSALP a nivel nacional por tipo de infacción cometida



“ Yo quería gritar... cállate, me decía... la primera vez me tocó el seno y quería besarme en la boca... le conté a la señora Loidith que su esposo entró a mi cama y no me creía... le conté que yo no he querido y no me creía...” (Julia, 15 años).

“ El Estado y las autoridades tienen una deuda pendiente con nosotros... en cuanto a promover nuestra participación y protegernos de todo tipo de violencia” (Carolina, 17 años).

En este análisis crítico, las y los adolescentes expresaron su nivel de satisfacción con la enseñanza que reciben en la escuela. El 37,3 % se siente siempre satisfecho; el 24,5 %, casi siempre; el 26,1 %, a veces; y el 12,1 %, nunca. Si se tradujera esto en una nota o calificación, los adolescentes le habrían puesto un 12 a la enseñanza que reciben en su centro de estudios (ver gráfico 2).

Después de todo lo dicho, la pregunta es: ¿cumple el Estado peruano con articular y vincular las políticas en materia de *niñez y adolescencia*?

Para responder debemos analizar el cumplimiento o incumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) 2012-2021, ya que es el instrumento marco de la política pública para articular y vincular las políticas en materia de niñez y adolescencia entre todos los sectores y niveles de gobierno.

El PNAIA tiene cuatro objetivos estratégicos, de los cuales por lo menos dos están directamente vinculados a las y los adolescentes. Estos son el objetivo estratégico 3 –“Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad”– y el objetivo estratégico 4 –“Garantizar la protección de las

Gráfico 2.
¿Estás satisfecho/a con la enseñanza que recibes en tu escuela?




niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad”– (MIMP, 2012).

En estos dos objetivos estratégicos, organizados desde el resultado 7 hasta el resultado 25, el PNAIA busca desarrollar al máximo el potencial de las y los adolescentes, garantizar sus derechos, reducir riesgos como el embarazo adolescente, el consumo de drogas, la explotación sexual y laboral, entre otros; además, intenta garantizar su derecho a vivir en entornos libres de violencia (sexual, física, psicológica y en condiciones negligentes), a recibir una atención pertinente en lo que concierne a lengua originaria y cultura, así como a recibir una atención integral incluyendo especificidades como tener alguna discapacidad, entre otros.

Desafortunadamente, a pesar de los intentos de institucionalizar el PNAIA (hoy en su cuarta versión), aún es un documento de política pública que parece de poca importancia ante las decisiones políticas. Eso a pesar de que en el 2015 la Ley N° 30362 declaró de interés nacional y de preferente atención en la asignación de recursos públicos la implementación del PNAIA. La ley dispuso: “[...] los recursos públicos consignados [...] [son] inversión estratégica y prioritaria [...] y están protegidos en caso de caída de la recaudación o desaceleración económica”.

Sin embargo, hasta el año 2017 se calcula que se invirtió menos del 1 % del presupuesto público en prevención de la violencia contra niñas, niños y adolescentes. Esto a pesar de que se estima que el 70 % de casos denunciados por violencia sexual son contra niñas y adolescentes mujeres, y que en la zona de selva hay un promedio de 30 adolescentes embarazadas por cada 100.

Con este panorama, como sociedad civil organizada y ciudadanas y ciudadanos de a pie, nos queda exigir al Estado –representado en las autoridades y sus funcionarias y funcionarios públicos en todo nivel de gobierno– por lo menos cuatro decisiones centrales:

- Incrementar consistentemente y de manera efectiva la inversión pública a favor de las y los adolescentes. Los planes sin presupuestos son solo papel escrito. Por ejemplo, retomar e incrementar los planes de incentivos para que los gobiernos locales implementen Programas de Prevención de la Violencia (niñas, niños y adolescentes; comunidad; escuela; sistema local de protección). Estamos a poco de que se apruebe el presupuesto público para el 2019. Es el momento de acompañar las promesas con recursos.
- Asegurarse de que las niñas, niños y adolescentes sepan que son personas con derechos humanos y de que el mundo adulto también lo sepa y reconozca. Incluir en los espacios de formación inicial y continua –escuela, institutos pedagógicos y técnicos, universidades para todas las especialidades, cursos de actualización a servidores públicos, etcétera– temáticas vinculadas a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes con un explícito enfoque de género (*no podemos hablar de derechos humanos sin enfoque de género*) y la realidad nacional considerando nuestra maravillosa y desafiante diversidad.
- Tomar en serio las opiniones de niñas, niños y adolescentes e incluirlas en el debate de la política pública y en la toma de decisiones. Respetarlos como ciudadanos y ciudadanas competentes y con capacidad de desarrollar su criterio. Darles acceso a información relevante según su etapa de vida. Dejar que aprendan sobre su salud sexual y reproductiva sin temor. Dejarlos tomar decisiones. Rendir cuentas sobre sus actos (por acción u omisión), ya que cada uno de ellos tiene un impacto central en su vida.
- Usar la inmensa información nacional e internacional para tomar decisiones y resolver problemas concretos. Valorar y utilizar los aportes de miles de instituciones de sociedad civil que ya validaron metodologías y acciones para solucionar problemas que se vuelven crónicos y minan la posibilidad de desarrollo de generación tras generación. Trabajar en equipo (al interior del Estado y con la sociedad civil) para llegar hasta el último rincón del país y hasta la última niña, niño y adolescente. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO. (2011). Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021. Lima: Ceplan. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/sinaplan/plan-bicentenario-2>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2015). Ley n.º 30362 que eleva a rango de ley el decreto supremo n.º 001-2012-MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021. Publicada en El Peruano, el 14 de noviembre de 2015. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/ley-que-eleva-a-rango-de-ley-el-decreto-supremo-n-001-2012-ley-n-30362-1312277-1.pdf>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2018). Decreto Supremo n.º 004-2018-minedu que aprueba los “Lineamientos para la Gestión de la Convivencia Escolar, la Prevención y la Atención de la Violencia Contra Niñas, Niños y Adolescentes”. Publicado en El Peruano el 13 de mayo de 2018. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-los-lineamientos-para-la-gestion-de-la-convivencia-decreto-supremo-n-004-2018-minedu-1647264-6>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. (2018). Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Recuperado de http://spij.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Consejo Nacional de Política Criminal. (2016). Boletín II-2016. ¿Cómo son los adolescentes infractores en el Perú? Lima: INDAGA – Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de <https://indaga.minjus.gob.pe/sites/default/files/boletin-ii-adolescentes%20ok.compressed.pdf>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Consejo Nacional de Política Criminal. (2018). Agresores sexuales; antecedentes y trayectorias sexuales de adultos mayores reclusos por delitos sexuales. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Recuperado de https://indaga.minjus.gob.pe/sites/default/files/AGRESORES%20SEXUALES_INDAGA_2018.pdf

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. (2012). Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 - PNAIA 2021. Lima: MIMP. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pnaia.php>

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES. (2016). Decreto Supremo n.º 008-2016-MIMP que aprueba el “Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016 - 2021”. Publicado en El Peruano el 26 de julio de 2016. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-contra-la-viol-decreto-supremo-n-008-2016-mimp-1408988-1>

MINISTERIO DE SALUD. (2013). Decreto Supremo n.º 012-2013-SA que aprueba el Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes y constituye la Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Nacional. Publicada en El Peruano, el 7 de noviembre de 2013. Recuperado de http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2014/adolescentes/_cont.asp?pg=2

SAVE THE CHILDREN. (2017). Informe resultados de la encuesta YOUNG VOICE PERÚ 2017. Lima: Save the Children International. Recuperado de <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/young-voices-peru-2017>