

## LA ADOLESCENCIA Y LA JUVENTUD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IBEROAMÉRICA.

### Discurso de Marta Maurás, Enviada Especial de UNICEF para América Latina para la Cumbre Iberoamericana 2008

**8 de mayo, 2008** - Tanto la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno como la OEA han decidido abocarse en el 2008 a estudiar y tomar decisiones sobre políticas y programas relativos a la juventud. En el primer caso, el énfasis es en una mirada integral al desarrollo de y la contribución que los jóvenes hacen a los países de la región. En el segundo es la relación entre la juventud y la democracia.

Es sin duda loable que los líderes de nuestra región decidan dedicarle tiempo y recursos al segmento de la población que, según la definición que se haga de juventud, podría constituir la mitad de la población. Es también un gran desafío hacerlo de manera perdurable, específica y sobre todo, positiva.

Es claro que las políticas para y sobre juventud están empezando a tomar alguna forma en la región. Pero esto sucede fundamentalmente impulsado por una visión negativa instalada en los últimos años que trasunta una perspectiva criminalizadora de los adolescentes y jóvenes. Esto es particularmente cierto cuando se trata de adolescentes y jóvenes socialmente excluidos y se cimenta principalmente en un enfoque neoconservador de la seguridad ciudadana. Se instala así en el imaginario público el concepto “joven igual a pobre-anómico-delincente”.

Debemos señalar al mismo tiempo que hay grandes avances en el reconocimiento explícito de los derechos de niños, niñas y jóvenes contenidos en la Convención Internacional de los Derechos de la Infancia y en la reciente Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes que se han traducido en políticas públicas cada vez más específicas, en programas, especialmente en el campo social, y en cambios institucionales, como nuevas leyes y organizaciones. Objetivamente, los y las jóvenes cuentan hoy con mayor educación, mejor atención a sus necesidades de salud, más acceso a y uso de nuevas tecnologías, más protagonismo en el cambio cultural que impulsa la globalización.

En la práctica estos dos enfoques –el de los derechos y el de la seguridad ciudadana- chocan entre sí y resultan en discursos y prácticas ambiguas y muchas veces contraproducentes. Baste señalar los debates en la región sobre el tema de la imputabilidad penal de los menores de edad, con su tendencia clara a rebajar la edad cada vez que queda en evidencia la falla de los sistemas preventivos o de protección del niño y el joven.

Queremos plantear en esta ocasión dos principios centrales para el diseño de políticas: el primero, un reconocimiento explícito y positivo de la necesidad de adolescentes y jóvenes de ser percibidos, valorados y respetados como sujetos de derecho con la capacidad de contribuir a su propio desarrollo y al de la sociedad. El segundo, los adolescentes y jóvenes conocen sus necesidades y prioridades y necesitan participar activamente en la toma de decisiones y en las políticas públicas que les atañen.

Para avanzar en la socialización amplia de estos dos principios es preciso reconocer algunos elementos que la complejizan.

El primero es lo que la CEPAL llama la existencia de “juventudes” más que de “la juventud”, es decir la dificultad de proponer definiciones generales a “juventudes que cambian en sociedades que cambian”. El segundo tiene que ver con el hecho que el bienestar y el desarrollo de los y las jóvenes depende de las interrelaciones con el entorno inmediato, principalmente la familia, la escuela y la comunidad, y del tratamiento que reciben por parte de los otros.

En cuanto al primero, dice la CEPAL que “el inicio de la juventud se asocia a la pubertad y la adolescencia”. Sólo desde la definición formal de los rangos de edad que esto incluye ya hay confusiones y ambigüedades: para la Convención de los Derechos del Niño y UNICEF ésta abarca desde los 10 a los 18 años, denominándose incluso al tramo entre 10 y 14 años como la adolescencia temprana; para la OMS, adolescencia es entre los 10 y los 20 años; para Naciones Unidas, juventud es entre 15 y 24 años y para el Banco Mundial entre 12 y 24;

para la Unión Europea, juventud es entre 15 y 29. En lo formal, a lo menos esto acarrea una superposición de edad entre niñez y juventud, patente sobre todo entre los 15 y los 18 años, lo que se evidencia en el hecho que la juventud permanece como una categoría indefinida en los marcos constitucionales de la mayoría de los países.

Más importante a nuestro juicio es que esta confusión invisibiliza en particular a la adolescencia convirtiéndola en un punto ciego de las políticas. Y más grave aún es que existe el peligro de "infantilizar" a los jóvenes y, sobre todo en el caso de los de menores ingresos, de tratar como adultos a los y las adolescentes.

Es por ello que proponemos un énfasis especial para las políticas públicas de la región en LA ADOLESCENCIA, reconociéndole a ésta la capacidad de sentar las bases para un tránsito sano y pleno hacia la adultez. Si bien el concepto adolescencia es una construcción social que coincide históricamente con el nacimiento de la escuela secundaria, podemos aceptar que desde la biología, la sociología y la psicología es la etapa del desarrollo en que se alcanza la madurez sexual, se elabora la identidad y los proyectos de vida y se asienta la autonomía social, aunque no necesariamente la económica.

Complica este enfoque el hecho que la propia cultura adolescente, que se hace visible desde mediados del siglo 20 y se ha desarrollado en forma espectacular desde entonces, infantiliza al adolescente y al joven puesto que, como plantea Skager (Universidad de California), es el "producto de la segregación de la juventud (en escuelas y otros establecimientos) y la falta de acceso al trabajo adulto y otros roles sociales importantes para el desarrollo. Y es fomentada y servida por una inmensa industria que crea y promociona productos especiales para jóvenes y refuerza con imágenes la estupidez adolescente y la inmadurez emocional".

En cuanto al segundo elemento complejizador, la interrelación con el entorno, queremos registrar la realidad de los roles socializadores de las distintas instancias tal y como se presenta hoy en la región (Larrain, Chile, 2008).

La familia es el primer espacio de socialización en el cual se insertan los sujetos. Cumple funciones de satisfacción de necesidades básicas, la entrega de afecto, de valores, ejerce autoridad y disciplina, estableciendo mecanismos de contención y de sanciones, otorga además la idea de vínculo sanguíneo y de confianza y amor. Pero es cada vez más claro que la familia ya no encuentra las claves para relacionarse con los adolescentes, ausentes frente a la pantalla del computador o en la calle. Más aún, en la historia de los jóvenes infractores no se percibe a la familia como un espacio de protección, o que ejerza roles normativos; es más bien la violencia la que suele aparecer como un elemento socializador y como un modo de relación. Los jóvenes infractores relatan que el hogar pasa a ser un espacio secundario ya entre los 8 y 12 años de edad.

La escuela es un agente socializador permanente y cumple una importante función "normalizadora" y normativa. Su trabajo comienza cada vez más precozmente, ante la aparición de jardines infantiles y salas cuna. La escuela aparece como un espacio fuertemente normativo y donde se transmite un conjunto de códigos que en el caso de niños/as y adolescentes que viven en contextos de exclusión, difieren de aquellos que existen en el núcleo familiar. Muchos adolescentes no logran adaptarse al sistema educativo y los establecimientos educacionales no logran adecuar sus prácticas a las características de los alumnos denominados "niños problema", quienes suelen tener problemas de aprendizaje, presentan hiperactividad o déficit atencional, pueden ser impulsivos o agresivos, o sencillamente no encajan en el sistema educativo formal. Así, para muchos, la escuela es percibida como un espacio "estigmatizador" y expulsor. Como resultado, la OIT señala que el 29% de los jóvenes en la región está fuera de la escuela y fuera del trabajo.

El trabajo, que es el mecanismo de integración social clásico, está mayoritariamente fuera del alcance de los jóvenes. No sólo se retarda la entrada de los jóvenes al mercado laboral por las exigencias y las aspiraciones crecientes en materia de formación y capacitación, sino que además las condiciones del mercado se hacen cada vez más difíciles con menores remuneraciones para trabajos iguales que los adultos, mayor precariedad laboral, menor nivel de protección social y casi ninguna organización. Esto resulta en los altos índices de desempleo juvenil que caracterizan a la región que en promedio casi triplica la tasa de desempleo adulto, con 12,5% para el tramo de edad 15-29 vs. 4,6% para el tramo 30-64 (CEPAL, 2005) y que es aún más agudo en el caso de los jóvenes de menores ingresos y de las mujeres. Por otro lado, la mayoría de los jóvenes infractores cuentan en su historial con

empleos precarios. El robo aparece como una actividad cotidiana y legitimada. Se valoran y consideran "justas" otras formas de generar ingresos, muchas veces fuera de la ley.

Finalmente, como lo señala el Equipo Caleta Sur de Chile, los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de sectores socialmente excluidos, es decir de comunidades pobres, "desarrollan y construyen su subjetividad a partir de experiencias de conflicto que vivencian con el orden social y sus instituciones, en territorios desplazados de los polos urbanos de intercambio social, económico, productivo, cultural y político, y que son relevantes en circuitos de intercambio ilegales y degradados socialmente". Es decir, son las propias condiciones en el contexto urbano que fuerzan la definición de identidades adolescentes como formas de habitar la expulsión social. Surgen así el ingreso a las pandillas, el ejercicio sistemático del robo (que ocupa el lugar que dejó el trabajo), el consumo de sustancias tóxicas como un modo particular de ser en el barrio, la práctica de la violencia "para que me respeten" y otras formas de constitución del sujeto.

Con estas consideraciones en mente, volvamos entonces a las políticas, siempre tomando en cuenta nuestros dos principios básicos: los y las adolescentes como sujetos de derecho que conocen sus necesidades y aspiraciones y son capaces de participar.

Mencionaremos cuatro áreas que nos parecen de la mayor prioridad para la adolescencia: la educación con énfasis en la secundaria, la salud especialmente sexual y reproductiva, la lucha contra la violencia y la discriminación, y el tratamiento de los niños en problemas con la ley.

## La educación

Es evidente que la región ha experimentado grandes progresos en materia educativa, tanto en cuanto al acceso en primaria (casi universal) y secundaria (aunque con grandes diferencias entre países que presentan tasas de matrícula bruta entre 90% en países como los del Caribe de habla inglesa, Argentina, Uruguay y Brasil hasta 60% como Guatemala y Nicaragua). En cuanto a la conclusión de la secundaria ésta más que se duplicó en quince años alcanzando al 50% de los jóvenes de 20 a 24 años.

Pero el gran tema sigue siendo el de la calidad de la educación referida no sólo a los contenidos, métodos, instituciones y financiamiento sino también, y cada vez más, al relacionamiento de la escuela con los y las adolescentes en sus propios términos y como espacios abiertos de participación. Como primera medida, una preocupación por la calidad de la educación debe necesariamente transitar los caminos de la diversidad en la región, atendiendo a las diferencias étnicas, culturales y geográficas así como a la cuestión de la equidad de género, introduciendo flexibilidad curricular y horaria.

Mencionaremos aquí sólo dos elementos de política educacional frecuentemente olvidados. El primero, un buen ambiente en el colegio y una atención individual a cada alumno y alumna parecen quimera pero están cada vez más presente en numerosos estudios de la última década. Skager da cuenta que la gente joven que tiene buena relación con los adultos y en su colegio tiene menos probabilidad de involucrarse en conductas "oposicionistas" y más posibilidades de evitar riesgos para su salud. No es sorprendente entonces, dice, que el vínculo de los estudiantes con su colegio sea menor en colegios que imponen castigos severos a infracciones menores.

El segundo, la participación de los y las adolescentes en los asuntos educativos como ejercicio democrático y de construcción de ciudadanía es hoy más que un deseo. Se empieza a instalar empujada por los propios estudiantes que han demostrado, como en el caso del movimiento de los "pingüinos" en Chile (llamados así por el uniforme blanco-azul marino de las escuelas públicas), gran capacidad movilizadora (la imagen televisiva de los jóvenes en la calle por una causa compartida por la sociedad fue comunicacionalmente muy fuerte en ese país), un conocimiento de la cuestión educativa mejor que el de muchos adultos y una organización democrática impecable.

La vinculación de las políticas de educación y de salud queda clara con la necesidad de contenidos que preparen a los adolescentes para una vida sana y una incorporación fácil al mundo del trabajo.

## La salud

Cuando las políticas públicas de salud tratan a los adolescentes lo hacen desde las conductas problemáticas como la actividad sexual y los embarazos tempranos o el VIH/SIDA. Y en cierto modo es explicable si se miran las cifras: el 50% de los adolescentes menores de 17 años son sexualmente activos, el 38% de las mujeres se embarazan antes de cumplir los 20 años lo que acarrea consecuencias serias en materia de mortalidad materna, alrededor de la mitad de las infecciones con VIH/SIDA ocurren en jóvenes entre 15 y 24 años y, las mujeres jóvenes representan más de dos tercios (68%) de todos los jóvenes que viven con VIH/SIDA.

Si ha de cambiar la situación desde los propios adolescentes, se requiere un cambio fundamental de actitud y de definición de la salud adolescente como un derecho y un potencial para la sociedad. Entre las 25 medidas que propone el Banco Mundial destacamos en particular los servicios de salud y farmacéuticos amigables a los jóvenes, la prevención en la escuela, y el uso de los medios de comunicación para mensajes preventivos. Se reconoce que muchos adolescentes y jóvenes saben cómo evitar los embarazos y las enfermedades sexualmente transmisibles pero frecuentemente el acceso geográfico o psicológico a los servicios es difícil. Es probablemente en la escuela donde sea más fácil acercar al joven a la información y el conocimiento, pero aquí cabe destacar, como lo hace UNICEF y lo señaláramos más arriba, que lo importante es que el joven se sienta protegido, conectado, apreciado y amado, en un ambiente seguro y con estructura. En cuanto a los medios, hay experiencias exitosas en algunos países en los temas de sexualidad temprana, violencia o abuso de sustancias pero aún es necesario trabajar mejor incorporando a los propios jóvenes a las campañas promocionales y preventivas.

## El maltrato y la violencia

Proteger a los y las adolescentes del maltrato, explotación, abuso y discriminación es otra área importante de política sobre todo considerando las situaciones de vulnerabilidad que enfrentan. No sólo la pobreza que afecta a cerca del 40% de los jóvenes; también la creciente violencia que se ensaña con los jóvenes. El estudio de UNICEF sobre El Impacto de las Armas Pequeñas en los Niños y Adolescentes en Costa Rica, El Salvador, Jamaica y Trinidad y Tobago es impactante. Un hallazgo notable es que los niños y adolescentes son mucho más frecuentemente víctimas que agresores, sólo un porcentaje mínimo de crímenes con armas tienen presencia juvenil y en cambio, por ejemplo, en Guatemala el 12% de los homicidios es de niños. Cuando hay jóvenes involucrados, los testimonios indican que su principal motivación no es la ganancia pecuniaria sino la atención, el respeto, la protección. Las señales tempranas de violencia armada, y que sirven como pistas para la prevención, son la violencia doméstica y la violencia en la escuela.

Comentemos en particular el fracaso de la política de tolerancia cero para aquellos que rompen las normas en la escuela, basada en el convencimiento que va a disuadir a otros. No sólo ha resultado en un mayor uso del castigo disuasorio y la respuesta punitiva, sino también en mayor fracaso escolar y, lo que es peor, la mayor criminalización de los jóvenes. Esta política como otras similares en su afán de proteger al adolescente de sí mismo tales como la mano dura en la justicia, la compra de armas de fuego, la abstinencia como método único para prevenir embarazos han probado no ser efectivos e incluso promover las conductas que quieren impedir. Claramente, la prevención es la regla de oro.

## Los adolescentes con problemas con la ley

Pese al profundo impacto cultural y jurídico de la Convención sobre los Derechos del Niño en la región y, más en general de la consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, la puesta en práctica de estos principios se ha visto condicionada y limitada por otros enfoques alternativos que buscan configurar las relaciones jurídicas y sociales entre el colectivo juvenil, la sociedad y el Estado. Probablemente uno de los escenarios donde esta tensión ha encontrado su mayor expresión, ha sido el de la regulación de la respuesta jurídica ante las infracciones a la ley penal cometidas por los adolescentes. Ha sido en este ámbito donde, a comienzos de los años noventa el enfrentamiento entre la consideración de los y las adolescentes como sujetos de derecho logró desplazar en la región

a las viejas concepciones del “menor en situación irregular” promoviendo nuevas leyes que se estructuraban a partir de los adolescentes como sujetos de derechos y responsabilidades.

Sin embargo, como señala Cillero (Chile, 2008) rápidamente las nuevas leyes empiezan a tener un viraje marcado por las políticas represivas que se empiezan a desarrollar, cada vez con más fuerza, en otras regiones del mundo, particularmente en el contexto anglosajón. El fundamento de la respuesta jurídica pasa de estar centrado en la consideración conjunta de la infracción y del adolescente infractor y sus condiciones personales y sociales de desarrollo, a una visión reducida a la infracción y al control de los adolescentes en riesgo como ejes que articulan las respuestas jurídicas.

Se ven aparecer en las leyes nuevos sistemas que permiten el enjuiciamiento de personas menores de edad como adultos, se extienden las penas privativas de libertad tanto en su duración – llegando al extremo de imponerse condenas perpetuas-, como en las causales para su aplicación afectando directamente los principios de excepcionalidad y brevedad que deben regir la privación de libertad según la Convención. El aumento de los adolescentes privados de libertad va acompañado por un notable deterioro de las condiciones carcelarias en las que empiezan a primar casi sin contrapeso consideraciones de seguridad y represión por sobre las de integración social y rehabilitación. Adicionalmente, siguiendo tendencias de otros países, se empiezan a establecer o proponer sistemas de control generalizados sobre la población adolescente de los sectores más vulnerables ampliando las facultades policiales, estableciendo, entre otras, reglas especiales de criminalización para atacar el fenómeno de las pandillas, regulando toques de queda para los adolescentes, proponiendo rebajar la edad penal bajo los 14 o los 12 años.

Frente a estos desafíos, es necesario reafirmar el compromiso con la estructuración de un sistema de respuesta penal especializado para los adolescentes, que respete los límites y garantías al poder punitivo reconocidos a todas las personas y los derechos especiales de los niños, niñas y adolescentes.

Estas y otras áreas como el trabajo requieren una mirada específica a los adolescentes cuyos elementos centrales deben estar presentes en una política integral para adolescentes. Cuáles son ellos? Primero, ser capaz de capturar la riqueza y complejidad de la construcción de realidad de los adolescentes, traspasando barreras culturales además de generacionales. Segundo, que abra espacios para que los y las adolescentes se reconozcan como sujetos. Tercero, promover y legitimar un enfoque de derechos en que los adolescentes son ciudadanos y no sólo sujetos de asistencia. Cuarto, una fuerte interinstitucionalidad, no sólo burocrática o formal sino en la realidad misma del barrio o la comunidad. Y quinto, la capacidad de construir alianzas con la sociedad civil.

Esto llama a un cambio notable en la manera de hacer política para y desde los jóvenes, ya sea en ámbitos sectoriales como los más arriba mencionados o en políticas generales de desarrollo social.

**Mayo, 2008**