

# **Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina**

**Néstor López**



NACIONES UNIDAS



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

Documentos de Proyectos

# Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina

Néstor López



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

Este documento fue elaborado por Néstor López, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del acuerdo de colaboración para el fortalecimiento de la agenda de políticas sociales para la infancia en América Latina y el Caribe, suscrito por la CEPAL y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El estudio fue supervisado por Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Alejandra Trossero, Especialista Regional en Adolescentes y VIH de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF, con el acompañamiento de Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. El autor agradece los procesamientos estadísticos aportados al estudio por Ernesto Espíndola y Vivian Milosavljevic, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como los aportes y comentarios de Daniela Huneeus y Daniela Trucco, de la misma División, Vanesa D'Alessandre y Cecilia López Chapato, e Irina Marún, del equipo de Políticas Sociales de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2021/128  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.21-00670

Esta publicación debe citarse como: N. López, "Hacia una generación de políticas para el desarrollo integral de las y los adolescentes de América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Adolescencias y juventudes</b> .....	11
<b>II. Adolescencias, juventudes y Estado</b> .....	17
A. Adolescentes y jóvenes sujetos de derecho .....	19
1. La adolescencia .....	20
2. La juventud.....	26
3. Aportes y límites de una categorización normativa de la adolescencia y la juventud .....	27
<b>III. Ser adolescente en América Latina</b> .....	31
A. Un bienestar fracturado en las adolescencias: pobreza y brechas de acceso a la protección social .....	32
1. Adolescentes pobres .....	32
2. Adolescencias desprotegidas.....	32
3. El trabajo en la adolescencia como obstáculo al desarrollo integral.....	34
4. Las adolescentes y el trabajo de cuidado .....	36
B. Violencias y discriminaciones en la adolescencia .....	38
C. El acceso a la educación .....	40
1. Notas sobre el panorama educativo actual en la región.....	40
2. Tendencias de mediano plazo en la educación secundaria: buenas y malas noticias .....	42
3. ¿Por qué hay adolescentes que no van a la escuela? .....	46
D. La salud de las y los adolescentes .....	48
1. Las muertes en la adolescencia .....	48
2. La salud mental de las y los adolescentes.....	49
3. Salud sexual y reproductiva .....	51
E. Adolescencia y participación política .....	53
1. Formas tradicionales de participación.....	54
2. La irrupción de las redes sociales .....	55

F.	Desarrollo integral y conectividad .....	56
G.	Efectos de la crisis del COVID-19 en la adolescencia .....	58
1.	El deterioro de las condiciones materiales de vida.....	58
2.	El cierre de las escuelas.....	59
3.	La salud, más allá del COVID-19.....	61
<b>IV.</b>	<b>Hacia la construcción de sistemas de protección integral de la adolescencia .....</b>	<b>65</b>
A.	Nudos críticos de las políticas dirigidas a la adolescencia en la región .....	67
1.	Adolescentes y jóvenes como portadores de problemas .....	67
2.	Una visión sectorial de las políticas de adolescencia y juventud.....	68
3.	La racionalidad adultocéntrica de la acción estatal.....	68
4.	La persistencia de prácticas basadas en la negación de la identidad.....	69
5.	La fantasía del efecto burbuja.....	70
B.	Notas para la conformación de un sistema de protección integral de la adolescencia .....	71
1.	Diez lecciones aprendidas desde los sistemas de protección integral para la primera infancia .....	72
2.	Bases para una estrategia de protección integral de la adolescencia .....	74
<b>V.</b>	<b>A modo de cierre: posibles primeros pasos de una agenda de políticas para la adolescencia.....</b>	<b>79</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>81</b>

## Cuadros

Cuadro 1	América Latina (16 países): protección social en hogares con niños, niñas y adolescentes y con jefe o jefa de hogar, o su cónyuge, en etapa activa, cobertura de los sistemas de protección y formas de acceso a la protección social, alrededor de 2018.....	33
Cuadro 2	América Latina (18 países): adolescentes y jóvenes en la ocupación, e incremento entre grupos de edad, alrededor de 2019.....	35
Cuadro 3	América Latina (18 países): tasas de conclusión del nivel primario y secundario de educación, por sexo, e índices de paridad de género, alrededor de 2018.....	41
Cuadro 4	América Latina (18 países): tasas de conclusión del nivel secundario total y en quintiles I y V, índice de desigualdad socioeconómica y variación relativa de las tasas de conclusión, alrededor de 2002 y 2018 .....	43
Cuadro 5	América Latina (15 países): tasas de crecimiento promedio anual de las tasas de conclusión del nivel secundario, para el total de cada país y para los quintiles I y V, 2002-2014 y 2014-2018.....	44
Cuadro 6	América Latina (12 países): motivos de no estudiar de adolescentes de 12 a 17 años, alrededor de 2018 .....	46
Cuadro 7	América Latina (18 países): selección de indicadores relativos a temores y sensaciones durante la pandemia entre adolescentes de 15 a 19 años, 2020.....	61

## Diagramas

Diagrama 1	Diferentes aproximaciones a la adolescencia y juventud .....	14
Diagrama 2	Núcleos prioritarios de una agenda de políticas de adolescencia.....	27

## Resumen

En las últimas décadas en América Latina, pese a los avances alcanzados en la mejora de la calidad de vida y en el ejercicio de los derechos de las y los adolescentes, persisten múltiples problemas que atraviesan la vida cotidiana de las nuevas generaciones, como, por ejemplo, la pobreza, y su incremento producto de los impactos por la pandemia de COVID-19, o la incertidumbre económica, la imposibilidad de estudiar por tener que priorizar el sustento de sus familias, y las diversas formas de violencia y discriminación. Ello se debe, en parte, por las características de la estructura social de los países de la región, signada por profundas desigualdades e importantes sectores viviendo en condiciones de pobreza o exclusión. Pero también subyace a esta dificultad en avanzar en las mejoras el formato que tienen habitualmente las políticas dirigidas a la adolescencia en la región; se trata en su mayoría de políticas sectoriales, que además ponen el foco en cada adolescente sólo cuando es portador o parte de un problema específico.

Ante esta realidad, el texto propone avanzar hacia una agenda de políticas para la adolescencia sustentada en dos pilares fundamentales. Por un lado, promover el desarrollo integral de cada adolescente, generando acciones universales orientadas a garantizar su salud, educación, recreación y participación. Por el otro, asegurar que esa experiencia de desarrollo propia de la adolescencia esté doblemente protegida: de los problemas que emergen de la falta de recursos adecuados para contar con una base digna de bienestar, y de toda forma de violencia o discriminación. El texto termina señalando que, frente a este desafío, no es necesario partir de cero. Son muchos los esfuerzos que se han realizado en América Latina para avanzar hacia una protección integral de esta población, por ejemplo, a partir de la experiencia regional en materia de primera infancia, y de esas experiencias se destacan aprendizajes que son fundamentales para promover una nueva generación de políticas para las adolescencias.



## Introducción

*...él había crecido mucho más deprisa, por fuera y sobre todo por dentro, para atravesar de un salto, antes de plazo, la barrera que se interponía entre el jardín de los niños y la selva de los adultos.*

*Almudena Grandes, Las tres bodas de Manolita*

En los países de América Latina, en el transcurso de las últimas décadas, se ha hecho un esfuerzo importante por consolidar un amplio abanico de políticas dirigidas a las y los adolescentes, con el fin de acompañar su desarrollo y su transición hacia la juventud. En muy diversas áreas de la gestión pública se ha trabajado—de modo particular en cada país—en el rediseño y la adecuación de los marcos normativos y en la implementación de políticas que implican un avance en la consolidación de los Estados como garantes de los derechos de esta población. Ello puede apreciarse, por ejemplo, en las múltiples reformas educativas y curriculares que se fueron implementando en la región, en la proliferación de servicios de salud especializados en adolescentes—e iniciativas que articulan las áreas de salud y educación en torno a la salud sexual y reproductiva—, en la consolidación de herramientas de protección especial frente a situaciones críticas de violación de derechos, o en la ampliación de los espacios de participación, como lo son los centros de estudiantes en los centros educativos, o la baja de la edad para votar en las elecciones nacionales de autoridades de ciertos países.

De todos modos, es posible afirmar—sin negar los avances señalados— que la región enfrenta un momento crítico, que tiene que ver con que esas iniciativas van perdiendo efectividad en su capacidad de mejorar la experiencia de vida de las nuevas generaciones. Incluso frente a tendencias que muestran un incremento en los esfuerzos que se vienen realizando, las mejoras en la situación de la adolescencia de la región son cada vez menores. La amenaza de un techo en el proceso de expansión y mejora de las condiciones de vida de las y los adolescentes está muy presente y, en caso de materializarse, estaría ocurriendo cuando el panorama regional es todavía muy crítico: aún una parte importante de ellos vive en condiciones de pobreza, pobreza extrema o exclusión, con un deficitario acceso a los servicios sociales, expuesta a la violencia o privada de la oportunidad de participar de los espacios en los que se expanden sus posibilidades de desarrollo y proyección hacia un futuro digno.

Entre los múltiples factores que podrían explicar la irrupción de este techo en la capacidad de las políticas de incidir en la calidad de vida de las y los adolescentes, cabe aquí poner el foco en dos. El primero es la persistencia y profundización de las grandes desigualdades económicas y sociales que son estructurales en cada uno de los países de América Latina. Difícilmente se pueda avanzar en la mejora de las condiciones de vida de las personas durante la adolescencia si no se pone en discusión las características de la estructura social de los países de la región, y si no se promueven mecanismos de distribución de la riqueza que produce cada sociedad, de modo de garantizar el efectivo ejercicio de derechos sociales por parte de todas las personas. El segundo factor por destacar es la persistencia de muy diversos mecanismos cotidianos de discriminación, vigentes en el conjunto de la sociedad, y en la dinámica de muchas de las instituciones y agentes a cargo de la prestación de servicios públicos. Nuevamente, es difícil que se pueda avanzar hacia la mejora de la situación de las adolescencias si no se generan acciones orientadas a la erradicación de todas las formas de violencia o discriminación vigentes que afectan al conjunto de la sociedad y a las y los adolescentes, en particular.

Este escenario de avances y tensiones constituye el punto de partida de este texto. Frente a esa realidad, la hipótesis de trabajo que subyace a este estudio es que se requiere un salto cualitativo, además de cuantitativo, en términos de cierre de brechas de cobertura, para lograr el desarrollo integral de las y los adolescentes. Esto implica un nuevo modo de articulación de las políticas existentes, así como la incorporación de otras nuevas. La única manera de atravesar ese techo que amenaza a los procesos de mejora y expansión es promoviendo una nueva generación de políticas dirigida a la adolescencia y su transición hacia la juventud, que se estructure en torno a dos objetivos fundamentales: desarrollo integral y protección.

Ello implica, en primer lugar, promover un espectro articulado de políticas dirigidas a crear las condiciones para que cada adolescente, en su particularidad, pueda aspirar al máximo de su desarrollo como sujeto, y así consolidarse en su dimensión personal e identitaria, en su capacidad productiva, y en el pleno ejercicio de la ciudadanía. En segundo lugar, ampliar ese espectro de acciones con otras políticas que garanticen una adolescencia protegida; protegida de la desigualdad, la pobreza o la exclusión, y protegida de la violencia y la discriminación.

Con el fin de desarrollar esta idea, el texto se estructura en tres momentos. El primero tiene por objeto avanzar hacia una conceptualización de adolescencia y juventud desde la cual proponer una agenda de políticas específicas para ese momento del ciclo de vida de las personas. En el primer capítulo se hace un breve recorrido por diferentes modos en que se busca resolver este complejo desafío de definir el espacio que queda comprendido entre la niñez y la adultez —el jardín de los niños y la selva de los adultos—, y la aún más difícil tarea de delimitar hasta cuándo llega la adolescencia y dónde comienza la juventud. Aun cuando coexisten muy diversos modos de abordar estas definiciones, hay consenso en la idea de que es una etapa de muy profundas transformaciones y redefiniciones identitarias, de una progresiva construcción de autonomía, y de elaboraciones de primeros esbozos respecto a cómo imaginar su futuro, transformaciones todas que imprimen en cada sujeto una gran vulnerabilidad.

El segundo capítulo invita a ver a la adolescencia y la juventud como una construcción estatal. Es el Estado quien, a través de su accionar, va configurando estos actores sociales; su poder performativo radica en las expectativas que genera en torno a ellos, en el rol que les adjudica en la sociedad, y en el sujeto que construye con sus acciones. Un siglo atrás, la idea de adolescencia nació asociada a la de estudiante del nivel secundario; una definición de política pública, como lo es la decisión de ampliar la educación secundaria, termina construyendo una categoría social específica, la de las y los adolescentes. Hoy, el espectro de intervenciones públicas vigente es mucho más amplio y es posible sostener, como imagen subyacente a los compromisos y obligaciones asumidas por los Estados de la región, que cada adolescente es un sujeto transitando un momento clave y muy complejo de su desarrollo integral.

De la mano de esta concepción más amplia de adolescente —ya no sólo es un estudiante— se estructura una agenda de política pública mucho más compleja, organizada en torno a los dos focos ya mencionados: el desarrollo integral de cada adolescente y la protección. Una agenda de políticas de desarrollo integral continúa poniendo el foco en la educación como un elemento central, pero se enriquece

con otros tres pilares igualmente relevantes: salud, recreación y participación. Estos tres nuevos focos de intervención, complementarios al educativo, garantizan un desarrollo saludable, espacios de sociabilidad, experimentación identitaria y pertenencia colectiva, así como formación ciudadana e involucramiento en la construcción de lo público; a esto apunta la idea de desarrollo integral.

Ahora bien, no debe desatenderse la vulnerabilidad que implica para cada adolescente ir alejándose progresivamente de los núcleos familiares y comunitarios primarios de pertenencia y contención para ir abriéndose al mundo, construyendo lo que en el futuro será una vida autónoma y plena. El desarrollo integral de cada sujeto es un proceso que conlleva exposición y riesgo, por lo que no hay desarrollo integral sin protección. Es responsabilidad de cada Estado asegurar que la adolescencia sea una adolescencia protegida.

Ello se traduce en una ampliación de la agenda de políticas dirigidas a la adolescencia y la transición hacia la juventud, incorporando todas aquellas intervenciones necesarias para asegurar que no haya adolescentes viviendo en condiciones de pobreza o exclusión social, así como otras que tienen por objeto asegurar que no haya adolescentes víctimas de ninguna forma de violencia o discriminación.

Luego de este primer momento en que, a lo largo de los dos capítulos iniciales, se propone un modo de conceptualizar la adolescencia y la juventud, así como la agenda de políticas que dialoga con esta conceptualización —emerge de ella y al mismo tiempo la construye—, el texto entra en un segundo momento, que busca, a grandes rasgos, dar cuenta de la situación actual de las y los adolescentes en América Latina. En el capítulo III se comparte información secundaria proveniente de muy diversas fuentes con el fin de subrayar aspectos sustantivos del panorama actual de la adolescencia.

En esta instancia se busca dar sustento a la imagen que opera como punto de partida de este texto: por un lado, la región está llegando a un límite en los procesos de inclusión y de expansión de las nuevas generaciones, cuando aún hay una parte muy importante de ellas fuera de todo espacio de desarrollo y protección. Por el otro, detrás de este techo que amenaza con instalarse en el horizonte de las políticas están las grandes desigualdades sociales y la persistencia de pautas de selección y discriminación vigentes en la región. La tarea no es sencilla: más allá de las áreas de educación y —en menos medida— salud, es notable la escasez de información desde la cual dar cuenta de un panorama ajustado de la situación de la adolescencia en la región.

Un análisis actualizado de la realidad de las y los adolescentes en América Latina no puede desatender el contexto de pandemia del COVID-19 en que se encuentra la región —y el mundo— desde inicios del año 2020. La pandemia tuvo, al menos, dos efectos que merecen ser señalados. Por un lado, puso en evidencia las desigualdades sociales preexistentes y la debilidad de las políticas públicas para afrontar una crisis de estas características. Por el otro, empeoró las condiciones de vida del conjunto de la sociedad, siendo las y los adolescentes uno de los grupos más golpeados. Si las y los adolescentes —junto a las niñas y los niños— han sido los grupos de edad con menor riesgo de contraer la enfermedad, el efecto que tuvo sobre sus vidas el aislamiento social, la suspensión de las actividades escolares presenciales, la merma en sus condiciones de vida, y en el extremo, la pobreza y la inseguridad alimentaria, ha sido muy fuerte, y sus consecuencias son profundas y cuesta aún predecir.

Finalmente, llega el tercer momento de este texto, de carácter propositivo. En el cuarto capítulo se presentan algunas claves desde las cuales avanzar hacia sistemas de protección integral para la adolescencia. La propuesta toma en consideración tres premisas: la primera de ellas, heredada de los capítulos anteriores de este texto, es la necesidad de avanzar hacia una agenda estructurada en los ejes de desarrollo integral y de protección de cada adolescente. La segunda premisa alude a la identificación de un conjunto de nudos críticos del formato de las políticas dirigidas a la adolescencia que actualmente están vigentes, tales como su carácter sectorial, adultocéntrico o focalizado, entre otros. La tercera es la existencia de una gran experiencia regional en la conformación —aún en proceso— de sistemas de protección integral para la primera infancia. Sobre la base de estas premisas, el texto avanza en la definición de un conjunto de consideraciones que podrían operar como soporte o punto de partida de

una estrategia de protección integral para la adolescencia, estrategia que debe ser desarrollada en cada país acorde a sus particularidades sociales, económicas, políticas, culturales e históricas. El texto cierra con notas que podrían ordenar una agenda de corto plazo, un punto de partida del proceso de debate y movilización social que podría consolidar y dar legitimidad a esta nueva generación de políticas para la adolescencia, y donde las y los adolescentes son protagonistas, como diversas experiencias lo muestran a lo largo de la región.

En muy diversos momentos del estudio se señala el carácter eminentemente político de la agenda que se propone y que por tanto requerirá de la creación de consensos e instancias de participación. Si bien en este trabajo se valoran muy positivamente los avances que hubo en la región en términos de ratificación y apropiación de los principales tratados internacionales de derechos, y los toma como soporte de la agenda de protección integral de la adolescencia, a lo largo del documento se señala reiteradamente que la adopción de estos tratados y su adecuación a las normas locales, lejos de representar un punto de llegada, es el punto de partida. Establece un horizonte legitimado por el consenso social que define con mayor claridad hacia dónde orientar la acción estatal; es un proyecto político que organiza el accionar de todos los actores sociales —incluyendo las y los adolescentes— para la construcción de un modelo de políticas orientadas a proteger y garantizar a cada adolescente el pleno ejercicio de sus derechos.

## I. Adolescencias y juventudes

Desde una perspectiva de largo plazo, adolescentes y jóvenes han sido sujetos históricamente ausentes en la agenda de la política pública; hasta hace pocas décadas la mayoría de las personas transitaba esa etapa temprana de sus vidas teniendo muy escasas interacciones con agentes o efectores de algún tipo de servicios públicos, y sin redes que, desde la política social, les ofreciera algún grado de protección. Son muchos los factores desde los cuales se podría pensar la escasa presencia del Estado en estos momentos tan relevantes de la vida, entre ellos el hecho de que las políticas sociales históricamente se han ido estructurando en torno a una lógica de resolución de problemas; así, el Estado sólo está presente cuando hay que buscar una solución a los problemas de la población. Desde esta perspectiva, adolescentes y jóvenes sólo eran visibles para el Estado cuando eran ellos los portadores de esos problemas; en líneas generales, sus interacciones con el espacio de la política social se limitaban a intervenciones específicas cuando tenían un problema de salud, cuando eran partícipes de acciones que los pusieran en conflicto con la ley, o cuando eran desvinculados de sus familias e institucionalizados, bajo la tutela estatal.

Hacia fines de la década de los años ochenta comienza a gestarse en la región una agenda más amplia de acciones dirigidas a las y los adolescentes, de la mano de la gradual incorporación de la educación secundaria al ciclo de educación obligatoria; allí los sistemas educativos —sus instituciones y sus agentes— pasan a constituirse en el principal —y casi único— interlocutor para estos grupos de la población. Paralelamente, y en el marco de los programas de reducción de la pobreza, en esos mismos años surgieron en la región diversas iniciativas estatales orientadas a capacitar a las y los jóvenes para el mundo del trabajo, así como a incentivar su incorporación al mercado laboral, por ejemplo, mediante subsidios o reducciones impositivas para los empleadores.

Ya a inicios de este siglo la agenda política de los países de América Latina se va reconfigurando, promoviendo el fortalecimiento del Estado como garante de derechos. Emerge allí una nueva mirada desde las instituciones hacia los ciudadanos, y es en ese contexto que adolescentes y jóvenes comienzan a convertirse en sujeto de mayor interés de la función pública. El rol del Estado ya no es hacerse presente cuando hay problemas específicos que resolver, sino —como se irá viendo a lo largo de este texto— promover acciones que permitan a cada adolescente y joven el pleno ejercicio de sus derechos.

Este relativamente nuevo interés en el campo de la acción estatal por las adolescencias y juventudes genera la necesidad de avanzar hacia ciertas precisiones y acuerdos respecto a cómo pensar a estos sujetos, y cómo identificar y caracterizar a estos grupos. La tarea no es sencilla, en tanto estas

categorías representan un momento en el ciclo de vida de las personas inscrito en un devenir continuo que se inicia en la infancia, y cuya descripción apela a términos como niñez, pubertad, adolescencia o juventud, para terminar en la adultez.

Si bien en ciertos ámbitos adolescencia y juventud son tratadas como si fueran categorías equivalentes, en general se busca establecer una diferencia entre ambas. Aun así, las aproximaciones al análisis de estos grupos son muy diversas. En el campo de la producción académica de conocimiento, señala Oscar Dávila León, el uso de una u otra categoría pone sobre la mesa las particularidades desde las cuales se miran a estos grupos desde las diferentes disciplinas analíticas o científicas. Destaca el autor que la psicología pone en escena a la adolescencia, en un análisis que parte del sujeto particular, y sus procesos y transformaciones precisamente como sujeto; del mismo modo adjudica a otras disciplinas del campo de las ciencias sociales la categoría de juventud. Aun así, el autor coincide en señalar que los conceptos de adolescencia y juventud en muchas ocasiones tienden a usarse de manera sinónima y homologadas entre sí, especialmente en el campo de análisis de la psicología general, y en sus ramas de psicología social, clínica y educacional, cuestión que no ocurre con mayor frecuencia en las ciencias sociales (Dávila León, 2004).

De todos modos, en un escenario en que coexisten muy diversas formas de aproximarse a estas categorías se va consolidando una matriz de consensos desde la cual dar respuesta a la pregunta respecto a cómo abordar, desde el punto de vista analítico, estos grupos sociales. En ella se tiende a ubicar a la adolescencia y la juventud en el período que se extiende desde el fin de la niñez hasta el inicio de la adultez. Es habitual, en este marco, pensar la adolescencia como el paso posterior a la infancia, en tanto la juventud es el paso previo a la adultez; esto es, ese ciclo que queda comprendido entre la niñez y la adultez se inicia con la adolescencia y termina en la juventud. Persiste el dilema de dónde poner el límite entre una y otra, si es que existe; frente a ese interrogante, cabe aquí la posibilidad de pensar ambas categorías como extremos de un continuo, un gradiente en el cual el momento de cambio queda invisibilizado.

El comienzo de la adolescencia suele quedar asociado a un evento específico: las transformaciones del cuerpo y los cambios fisiológicos que devienen del inicio de la capacidad de reproducción de las personas. El fin de la juventud, en cambio, remite a una diversidad de eventos; Verónica Filardo pone el foco, en varios de sus estudios, en ese conjunto de sucesos que marcan el fin de la juventud y el paso a la vida adulta, señalando que los más paradigmáticos en el análisis de la transición a la adultez son el primer empleo, la salida del sistema educativo, la salida del hogar de origen y el primer hijo (Filardo, 2015).

La autora destaca el modo en que estos eventos se resignifican según van cambiando los momentos históricos, y señala que las generaciones de los jóvenes contemporáneos, a diferencia de generaciones anteriores, no tienen puntos de llegada normados. Así, por ejemplo, "la decisión sobre tener hijos puede (y cada vez lo es con mayor frecuencia) postergarse en el tiempo e incluso puede decidirse no tenerlos, lo que era menos probable en el repertorio conductual en épocas pasadas. Otra de las características que se da más frecuentemente en las sociedades contemporáneas es la reversibilidad de los estados: puede abandonarse el sistema educativo y retomarse los estudios en momentos posteriores, tanto como pasar por diversos estados en relación con la condición de actividad y desocupación (entrar y salir del mercado de trabajo, estar ocupado o desocupado); al hogar en que se viva (ir a vivir solo o con pareja y retornar al hogar de origen en caso de separación) y respecto a la situación conyugal (convivir o no en pareja). El menos reversible de todos los estados es el desempeño del rol de madre/padre. En este caso, una vez que ocurre el evento (tener el primer hijo) determina el desempeño del rol de madre/padre para el resto de la vida. Aún en éste puede percibirse una diferencia de género relevante en las implicancias que tiene en cuanto al impacto del desempeño del rol en el resto de las dimensiones vitales de los individuos" (Filardo, 2015, pág. 11).

El inicio de la adolescencia está signado, entonces, por un evento de índole biológico, un hecho evolutivo universal descontextualizado de cualquier momento histórico o social. El fin de la juventud, en cambio, está caracterizado por una serie de eventos claramente históricos y culturales; tanto es así, que, como señalaba Filardo, ya se están comenzando a desdibujar como tales. De todos modos, la adolescencia

es una etapa que excede a lo corporal. Es interesante pensar a este período -como lo señalan algunos autores- como una respuesta social a la desconexión que existe entre la maduración sexual reproductiva, que se inicia con la pubertad, y la plena maduración social del estado adulto (Lozano Vicente, 2014). La adolescencia es un momento de profundas transformaciones en la dimensión subjetiva, en términos identitarios y sociales.

Seyla Benhabib señala, desde el campo de los estudios culturales, que nacemos en redes de interlocución o redes narrativas, desde relatos de género hasta relatos lingüísticos, o los grandes relatos de la identidad colectiva, destacando que somos conscientes de quiénes somos aprendiendo a ser socios conversacionales en estos relatos (Benhabib, 2006). Ella destaca que nadie elige inicialmente esos relatos, sino que cada sujeto los recibe al inicio de la vida, es inmerso en ese entramado discursivo, y es desde allí que se vive la primera inserción al mundo. Esos relatos son impuestos, pero en esa imposición construyen, dan un sentido inicial a cada sujeto, le ofrecen un primer andamiaje en el cual sostenerse para dar sus primeros pasos en la vida. El gran desafío que cada persona enfrenta es el de poder reescribir, a partir de aquellos relatos, sus historias individuales, su propia identidad. En el paso desde estas narrativas que fueron inevitablemente impuestas hacia otras en las que cada uno se siente más representado se juega el momento de construcción de un sujeto libre, y es precisamente la adolescencia el primer gran momento de reescritura de esos relatos, el primer paso en el proceso de construcción de una identidad propia. Es un proceso de reescritura en el cual seguramente no hay una elección del punto de llegada, pero sí una conciencia del gradual renunciamiento a las marcas de aquella imagen inicial, dotada de una fuerte carga emotiva, a la que subyace su historia familiar y comunitaria.

Uno de los aspectos más distintivos de esta etapa de la vida es, precisamente, la búsqueda de un nuevo relato desde el cual contar cada cual su propia identidad y, como parte de esa búsqueda, la experimentación (López, 2011b). La construcción de la identidad es un acto individual, pero que remite inevitablemente a lo social. Si entendemos como identidad aquellos aspectos propios desde los cuales cada persona establece vínculos basados en la identificación con otro (Sen, 2007), la adolescencia es el momento de construcción de un nuevo andamiaje de recursos identitarios desde los cuales salir al mundo, construyendo sus redes de relaciones y sus nuevos espacios de pertenencia, más allá de sus núcleos familiares o comunitarios primarios.

La adolescencia se caracteriza, entonces, como un proceso de reescritura de la identidad, y, como parte de ello, un momento de esbozo de lo que podríamos imaginar como primeros borradores de un proyecto de vida —un quién quiero ser en sentido amplio—. La juventud, en cambio, tiende a ser caracterizada como el momento en que se dan los primeros intentos de materialización de esos proyectos. Intentos que se inscriben, además, en otro rasgo propio de esta segunda etapa, el ejercicio avanzado o pleno de la autonomía en la toma de decisiones, y en el armado de la vida cotidiana. Es necesario no olvidar que la realidad de las adolescencias y juventudes pone muchas veces a prueba estas distinciones analíticas frente a casos como el matrimonio infantil o el embarazo adolescente, que reconfiguran el espectro de opciones desde los cuales iniciar un proceso de escritura y ensayo de un proyecto de vida. Aun así, estas distinciones que buscan diferenciar la adolescencia y la juventud siguen siendo relevantes.

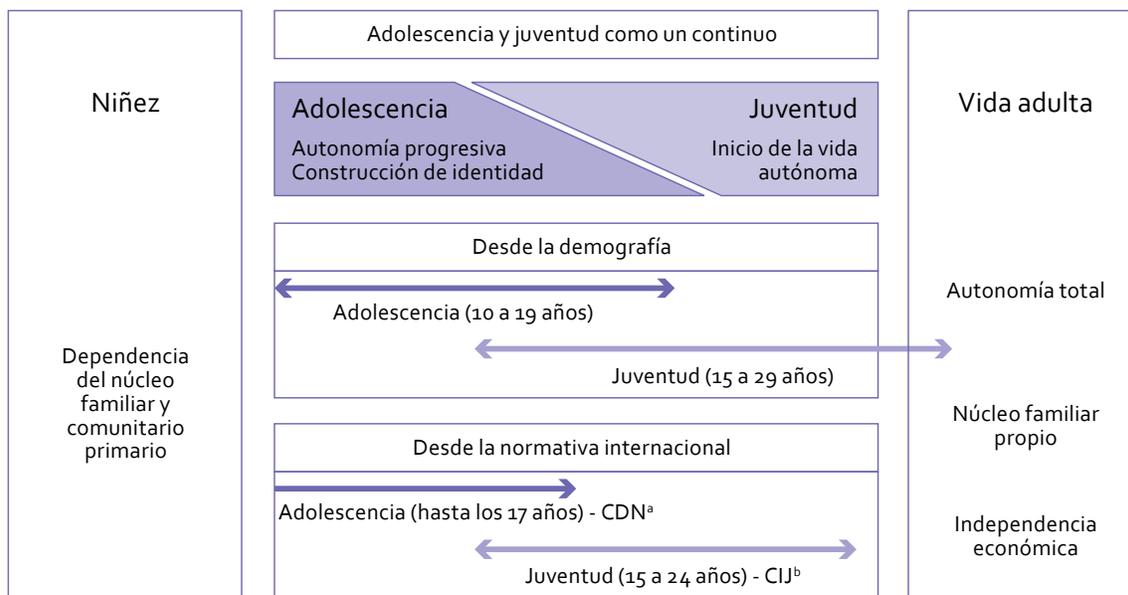
Desde ciertas disciplinas, como la demografía, se han instalado aproximaciones a la adolescencia y la juventud que buscan soporte en los grupos etarios. Así, por ejemplo, suele hacerse referencia a la adolescencia como el grupo comprendido entre los 10 y los 19 años, y los estudios de juventud suelen considerar como jóvenes a las personas de entre 15 y 29 años. Cabe aquí señalar que estas no son definiciones en sí, sino operacionalizaciones metodológicas que se desprenden de definiciones previas, y que son necesarias a los fines de poder analizar estos grupos desde fuentes de información mayoritariamente cuantitativas, como censos y encuestas; de todos modos, y como suele suceder reiteradamente en el campo de las ciencias sociales, los indicadores terminan desplazando a los conceptos, y es así como los grupos de edad pasan a ocupar el lugar de las definiciones: un adolescente es una persona de entre 10 y 19 años, un joven alguien de entre 15 y 29 años.

Hecha esta salvedad, es interesante observar la superposición que aparece entre adolescentes y jóvenes cuando se toman los tramos de edad que habitualmente se utilizan. Una persona de 17 años quedará comprendida tanto en los análisis que hacen referencia a la adolescencia como en los estudios de juventud. Esto remite a lo ya señalado: la dificultad de identificar un corte entre adolescencia y juventud, y la conveniencia de entender ambas etapas como fundidas en un continuo intenso en transformaciones que se extiende entre la niñez y la adultez.

La intensidad de las transformaciones se evidencia cuando se puede traducir en imágenes que significa transitar ese intervalo entre la niñez y la adultez. Sin pretender proponer generalizaciones que puedan invisibilizar adolescencias y juventudes atravesadas por situaciones muy complejas, como la maternidad o paternidad temprana, el matrimonio infantil, la pobreza extrema, el trabajo durante la niñez o la adolescencia, y especialmente el trabajo forzado o la explotación, desde un punto de vista probabilístico si se pone la mirada en quienes tienen 12 años se verá seguramente una niña o un niño que muy probablemente esté escolarizado, terminando la educación primaria o iniciando la secundaria, conviviendo con su núcleo familiar primario, la gran mayoría dependiente de sus adultos de referencia tanto en lo económico como en el armado de su vida cotidiana.

Observando adolescentes de 17 años, gran parte de ellas o ellos estarán aún escolarizados —seguramente en condiciones muy desiguales—, finalizando o cerca de finalizar la secundaria superior. Otros desempeñarán ya un rol importante en la construcción del bienestar de sus familias trabajando en sus casas en tareas domésticas o de cuidado, o en el mercado de trabajo. Serán adolescentes que ya experimentaron diferentes caminos en el proceso de construcción de sus identidades, que ya deciden por sí mismos, participando en redes de relaciones y de pertenencia ajenas a las iniciales, conscientes de su sexualidad y explorando sus preferencias, imaginando y esbozando posibles proyectos de vida. Los jóvenes de 20 años están ya a un paso de la vida adulta, iniciando una década que seguramente significará su entrada definitiva al mundo del trabajo, su propio núcleo familiar, hijas o hijos, otra vivienda, entre otros.

**Diagrama 1**  
Diferentes aproximaciones a la adolescencia y juventud



Fuente: Elaboración propia, síntesis de los conceptos desarrollados en párrafos anteriores.

ª Convención sobre los Derechos del Niño.

ª Convención Iberoamericana de Juventud.

El paso entre los 12 años y los 20 —edades que marcan los extremos del grupo en el cual pone el foco este texto—, implica cambios muy profundos e intensos en cada persona. Es un período que se caracteriza por el desarrollo físico y psicoemocional, la adquisición progresiva de autonomía, de grandes aprendizajes —tanto los adquiridos en ámbitos formales, como la escuela, como los que da la vida— de mayor sociabilidad, expandiendo los grupos de pertenencia y las redes de interacción. Es también una etapa crucial en el neurodesarrollo, ofreciendo una segunda ventana de oportunidad, similar al que tiene lugar durante los primeros mil días de vida, para el desarrollo. Es un período donde coexisten muchas preguntas y varias respuestas relacionadas con la identidad, la sexualidad, las preferencias y los proyectos de vida.

Es un momento de la vida que se caracteriza por un cambio en estado permanente, y que a raíz de ello propone al menos dos desafíos fundamentales al campo de las políticas sociales. En primer lugar, la posibilidad de desarrollar una acción sensible a la especificidad de cada momento puntual en el ciclo de vida. Es esperable que el tipo de vínculo que los agentes o las instituciones estatales tienen con quienes tienen 12 años sea diferente al que establecen con adolescentes de 15 años o jóvenes de 20. En segundo lugar, la necesidad de proteger y dotar de recursos de toda índole a adolescentes y jóvenes para que puedan vivir plenamente esas transformaciones propias del momento que están transitando, y encarar así el futuro desde un lugar de mayor solidez y seguridad.

Las distintas categorizaciones que se utilicen para describir esa etapa de la vida que se extiende desde el final de la niñez hasta el inicio de la adultez van a incidir de modo muy diverso en el diseño e implementación de las políticas que se desarrollen para acompañar a adolescentes y jóvenes a transitar esta etapa de sus vidas. Vistas desde el campo de la política social, no todas las formas de categorizar estos grupos tienen la misma potencia analítica y propositiva.

El diseño e implementación de políticas dirigidas a adolescentes y jóvenes exige de esas miradas ciertas particularidades; en primer lugar, es necesario avanzar hacia categorizaciones que enfatizan en la idea de adolescencia y juventud como momentos de profundas transformaciones, como un continuo cambiante. Una definición que ponga el foco en ideas como cambio, transformación, desarrollo o crecimiento, entre otras que den cuenta del carácter dinámico de ese período vital, sin duda tendrá impacto en el modo en que desde ella se pueda reflexionar sobre la acción del Estado.

En segundo lugar, y como una derivación del señalamiento anterior, es importante tender a categorías que permitan abordar analítica y políticamente a la adolescencia y a la juventud en conjunto, pero que al mismo tiempo no quiten especificidad a cada momento puntual de ese desarrollo. El uso del plural, las adolescencias y las juventudes, busca visibilizar los múltiples modos en que son transitadas esas etapas de la vida en contextos sociales, culturales o territoriales muy diversos, pero habitualmente no refiere a los modos en que es vivida por quienes tienen 12 años o quienes tienen 17. Es fundamental mantener visible esta diversidad de experiencias que se van sucediendo en el tiempo a gran velocidad, desde el inicio hasta el fin de este período; puede ser señalando esta sensibilidad a los momentos vitales en el modo de definir la necesidad de esos plurales, o apelando a estrategias más explícitas que recuerden la especificidad que tiene cada edad.

En tercer lugar, es necesario avanzar hacia definiciones que no saquen del foco de atención a aquellos grupos que precisamente se quiere analizar. Esto es, la tendencia a definir a la adolescencia y la juventud como un período que une dos etapas —la niñez y la adultez—, o como una etapa de transformación, termina poniendo el foco más en la niñez y la juventud que en estos grupos en particular. Aquello que se intenta definir —la adolescencia o la juventud— queda, de este modo, invisibilizado. Esto último es habitual en aquellas miradas adultocéntricas que conciben a la adultez como el momento privilegiado de la vida, y en consecuencia la adolescencia y la juventud no son más que etapas preparatorias para llegar a ese momento tan esperado. Desde estas perspectivas, adolescencia y juventud no son etapas que tienen un valor en sí, dignos de ser vividos como tal, sino que son instancias preparatorias para la adultez. Es importante avanzar hacia definiciones que por un lado destaquen a la adolescencia y la juventud como momentos de la vida que, como todos los demás, tienen un gran valor en sí mismo, y merecen ser vividos plenamente, y por el otro permanezca visible la relevancia que tienen los hechos que ocurren en esas etapas para el resto de la vida.

Por último, es necesario buscar un punto de equilibrio en la tensión que existe entre las categorizaciones que se inscriben en estudios que ponen el foco en el relato de la realidad, en su descripción, y los que desde sus propias categorías tienen ya un carácter claramente propositivo de cómo debiera ser esa realidad. En el primer caso, cabe señalar aquellas aproximaciones que buscan captar las categorías emergentes desde los discursos, sin predefiniciones, en un acercamiento a esa realidad lo menos contaminada posible por premisas y preconceptos; ejemplo de ello serían muchos de los estudios etnográficos que enriquecen el debate de la política aportando imágenes de la realidad habitualmente desconocidas en los ámbitos de toma de decisión. En el segundo, aquellas que abordan el análisis con una caja de categorías y recursos previamente elaborados respecto a lo que debiera esperarse de esas realidades; se hace referencia aquí a las aproximaciones de carácter normativo.

Esta tensión se inscribe en una mayor, que tiene soporte en la relación entre relativismo cultural y universalismo. Al respecto, y reflexionando precisamente sobre el potencial político de las categorías y las miradas analíticas, Graciela Batallán señala, en tono crítico hacia el principio relativista en la interpretación sobre lo que sucede, que la lógica de cada cultura específica es inconmensurable con respecto a las otras. “Esto, llevado a un extremo, permitiría refutar el principio normativo universal, en este caso el de la misma Convención sobre los Derechos del Niño y de las legislaciones internacionales que los protegen. Creo que la comprensión relativista, que metodológicamente se inicia con la apertura y el descentramiento de la propia mirada y el análisis de los prejuicios inscritos en el lenguaje, no permite establecer la necesaria conexión epistemológica entre universalismo y particularismo que requiere la explicación histórica de los procesos sociales” (Batallán, 2011, pág. 249, citada en Lozano Vicente, 2014, pág. 22).

En esta histórica tensión epistemológica, desde el campo de las políticas sociales es un gran desafío encontrar un equilibrio entre la necesidad de hacer una aproximación de carácter normativo —inscripta en los compromisos y objetivos en que se enmarcan esas políticas— y al mismo tiempo la de mantener activa una escucha de la voz de los actores lo más desprovista posible de prejuicios y mandatos, y atenta a las trampas que el propio lenguaje propone de modo casi permanente.

Entra aquí en escena, como un actor fundamental, el Estado. En primer lugar, porque es el Estado el que define y asume compromisos específicos en relación con la protección y el desarrollo de adolescentes y jóvenes, y desde los cuales desarrolla estrategias para definir los horizontes de la política social. Desde esta perspectiva, la voz estatal tiene un especial peso en la construcción de categorías como adolescencia y juventud adecuadas a los desafíos asumidos y habilitadoras de las acciones necesarias para materializarlos.

Pero el Estado no sólo es un actor de especial relevancia en la puja por definir categorías, sino que además construye adolescencias y juventudes, por la incidencia que tiene en la configuración del escenario histórico, social, económico, territorial y cultural en que cada sujeto experimenta su adolescencia y su juventud, en el cual se inscribe el día a día de las nuevas generaciones.

## II. Adolescencias, juventudes y Estado

Agustín Lozano Vicente, citando a David Bakan, señala que la invención o descubrimiento de la adolescencia en América se da como respuesta a los cambios sociales que se produjeron en la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX. Lo importante de esta referencia es que allí se señala que la creación de la noción de adolescencia se sustenta en tres hechos concretos: la extensión de la educación obligatoria, la legislación laboral sobre el trabajo infantil y los procedimientos de la justicia juvenil (Bakan, 1971, citado en Lozano Vicente, 2014). Esto es, el surgimiento de la adolescencia es un emergente de tres decisiones de política pública; el Estado, a través de sus acciones, da origen a este grupo poblacional tan específico.

Siguiendo la misma línea argumental, este autor agrega que, según Hine, la adolescencia es un invento social propio de la primera mitad del siglo XX. El origen de su concepción actual data de la época del New Deal, cuando los jóvenes son expulsados del mundo del trabajo e ingresan de forma masiva en las escuelas secundarias. En esta segunda referencia el autor va más lejos en el análisis, al describir cómo una decisión de política pública configura un grupo social y propone un modo de vida, enfatizando así el carácter performativo de la acción estatal. Señala la importancia de la *high school* para conformar lo que se entiende por adolescencia, en tanto implica el aislamiento del mundo del trabajo, la protección paterna, la ausencia de contacto frecuente con adultos y el confinamiento durante largos años con el grupo de iguales. “La novedad es que a partir de esta época todos los adolescentes empiezan a conformar un grupo social homogéneo, en el sentido de que tenían que pasar por el mismo tipo de experiencias vitales, formas de vida, hábitos, gustos, modas, etcétera, independientemente de su clase social, estatus y etnia; y así eran vistos y tratados por las instituciones y los adultos. Según Hine, la experiencia de ser adolescente se ha hecho menos diversa a lo largo del siglo XX. Con anterioridad a esta época, la juventud implicaba una gran variedad individual de experiencias y formas de vida” (Hine, 2000, citado por Lozano Vicente, 2014, pág. 24).

Una decisión de política pública, como lo es por ejemplo la ampliación y obligatoriedad de la educación secundaria, propone una práctica específica a una parte importante de la población, estructurada en torno a una agenda cotidiana de acción: ciertas dinámicas institucionales estandarizadas, modos de vestir o comportamientos esperados, entre otros aspectos. A partir de sus definiciones, el Estado propone cursos de vida. A través de estas dinámicas la implementación de cada decisión estatal mediante políticas específicas va orientando a las personas hacia un modo de vida que tiende a homogeneizarlas, configurando una categoría social como es, en este caso, la adolescencia.

Una de las claves del carácter performativo de estas definiciones de política por parte del Estado es las expectativas que generan en torno a cierto grupo social, y el rol que se les asigna. Así, la categoría adolescencia nace de la mano de la expectativa de que todas y todos quienes están en cierto rango de edad prioricen el estudio entre sus actividades, que cumplan el rol de estudiantes. No es sólo la acción del Estado la que configura este nuevo grupo social, sino también la legitimidad que esa acción adquiere en el conjunto de la sociedad, hecho que se manifiesta en la apropiación colectiva de esa expectativa depositada en el grupo, y el rol que se le asigna a cada uno de sus miembros.

Es así como el Estado produce adolescencias y juventudes; puede decirse, desde este marco, que la adolescencia y la juventud —en este caso en singular— son una expectativa de rol construida desde el Estado, que se pluraliza en los diversos modos en que se materializa en cada unidad de espacio y tiempo, en cada sujeto: una diversidad de experiencias estructuradas en torno a un horizonte común, una expectativa social construida desde la acción estatal.

¿Cuáles son las marcas que, desde la política pública o la acción estatal, van configurando hoy las adolescencias y juventudes en América Latina? Cada vez más los países de la región han ido adecuando sus marcos normativos y sus documentos rectores de la política social para poder dar respuesta a los compromisos asumidos en los diferentes tratados internacionales que se han ido ratificando a lo largo de las últimas décadas. Un siglo después de los momentos en que emergen las adolescencias —si tomamos como referencia las apreciaciones de Bakan y Hine— los Estados han asumido nuevos compromisos respecto a la adolescencia y la juventud, en particular al ratificar la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos, ambos de 1968. Más recientemente, no puede dejar de destacarse la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989. Otros tratados de suma relevancia en esta historia son los Convenios 138 y 182 de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al empleo y sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, respectivamente, y la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Si bien este último no es un texto vinculante, tuvo un gran impacto en la región, y en particular en la conformación de institucionalidades específicamente orientadas a ese sector de la población.

Cada artículo de cada tratado al que los Estados adhieren es una pieza de un complejo rompecabezas, y en la medida en que ellas se van integrando va emergiendo una nueva imagen de adolescente o joven, de cómo deben ser sus vidas, qué es esperable que hagan, y las acciones que cada Estado, obligatoriamente, debe realizar para hacer efectivo ese horizonte.

De modo que un primer marco desde el cual identificar definiciones de Estado que configuran las adolescencias y juventudes en la región está dado por los tratados que más específicamente apuntan a estos grupos de la población. Son precisamente estos tratados internacionales los que van reconfigurando la agenda pública, al exigir una transformación del Estado con el propósito de consolidarlo como institución garante de los derechos humanos y, en el caso particular del interés de este texto, de los derechos de adolescentes y jóvenes<sup>1</sup>.

La adhesión a estos diferentes acuerdos internacionales impone al Estado un giro sustantivo en su agenda, al proponer como elemento estructurante la función de garantía de los compromisos allí asumidos. Hoy la agenda de políticas orientadas hacia adolescentes y jóvenes debe tomar como

<sup>1</sup> El valor jurídico de los textos vinculantes depende, en cada país, de su posición respecto a la Constitución Nacional. El mayor rango jurídico que puede otorgarle un país a estos tratados es el supraconstitucional. En estos casos, el tratado internacional se antepone a la ley suprema. Le sigue el rango constitucional, a través del cual estos tratados tienen igual primacía que el texto constitucional. Cuando estos textos tienen rango supralegal, su texto prevalece cuando una ley del ordenamiento jurídico interno entra en contradicción con sus principios. Por último, en aquellos casos que tienen rango legal esta adquiere el mismo valor jurídico que cualquier otra ley ordinaria. En América Latina, Guatemala y Chile posicionan a los tratados internacionales en rango supraconstitucional. La Argentina, el Brasil, México, la República Dominicana, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela le han otorgado rango constitucional, mientras que Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Paraguay, posicionan a estos textos como supralegales. Por último, se encuentra el grupo de países que le han dado a los tratados rango legal, conformado por Cuba, Nicaragua, Panamá, el Perú y el Uruguay (D'Alessandre, 2018).

punto de partida estos compromisos, que representan la adhesión a un consenso respecto al valor de los derechos humanos como matriz de referencia de la acción estatal, y las implicancias que ella tiene en cada momento específico del ciclo de vida de las personas. Representa también el compromiso ante la comunidad internacional y la propia ciudadanía de llevar adelante acciones para hacer efectivo el horizonte propuesto en ellos.

## A. Adolescentes y jóvenes sujetos de derecho

¿Cuál es la imagen de adolescencia y juventud que emerge de este conjunto de tratados internacionales? ¿Qué expectativas se depositan sobre estos grupos a partir de su ratificación? ¿Qué rol se les asigna en la sociedad? La lectura de los textos mencionados permite elaborar una imagen del horizonte propuesto como esperable para garantizar a estas nuevas generaciones una vida digna y un pleno ejercicio de sus derechos.

Un primer elemento que emerge es que el paso de los 17 a los 18 años es un momento especialmente importante en todos los países de la región. En primer lugar, La Convención sobre los Derechos del Niño señala, en su artículo primero, que “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad” (CDN, Art. 1) en consecuencia, hasta los 17 años tiene vigencia el marco de protección que propone la Convención. Por su parte, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes propone como población sujeto y titular de los derechos que en ella se reconocen a todas las personas, nacionales o residentes en algún país de Iberoamérica, comprendidas entre los 15 y los 24 años “sin perjuicio de los que igualmente les beneficie a los menores de edad por aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño” (CIDJ, Art. 1). Esto es, ambos tratados convergen en reconocer el paso de 17 a 18 años como un momento sustantivo en la vida de adolescentes y jóvenes.

Si, tal como se señaló, el paso desde la niñez hacia la vida adulta es un momento de cambios continuos, que se inicia desde la adolescencia y termina en la juventud, en esta continuidad cumplir 18 años representa un quiebre importante no sólo en las responsabilidades y obligaciones del Estado, sino también en el modo en que ese cambio de agenda pública repercute en la vida social. Llegar a los 18 años se constituye en un evento que, por sus implicancias, representa un quiebre en ese continuo de cambios permanentes, una instancia que simbólicamente podría marcar el paso desde la adolescencia a la juventud.

La lógica de establecer límites a lo largo del ciclo de vida en función de la estructura de las políticas públicas es recurrente. Suele definirse la primera infancia desde el nacimiento hasta el ingreso a la educación primaria, y la niñez hasta la edad esperada de finalización de ese mismo nivel. El inicio de la adolescencia se asocia al inicio de la educación secundaria, y aquí se propone el final de esta etapa al cumplir los 18 años, por la relevancia que tiene esa edad en términos de compromisos y responsabilidades desde el Estado. Cada uno de estos momentos del ciclo de vida requiere una agenda pública con énfasis propios, y en la cual se va reconfigurando el espectro de instituciones y actores que involucra.

Ahora bien, se hace aquí necesario alertar respecto al impacto negativo que podría tener la decisión de establecer un límite entre adolescencia y juventud en un momento específico de la vida, en este caso al cumplir los 18 años. Si se afirma que hasta los 17 años se es adolescente y desde los 18 se entra en la juventud se corre el riesgo de proponer un esquema de análisis que tiende a dicotomizar y polarizar ambos momentos, y se anula la posibilidad de avanzar hacia el diseño de políticas que entiendan adolescencia y juventud como un continuo de transformaciones de muy alta intensidad.

Para evitar ello es importante recordar que, durante la adolescencia, en la medida en que se avanza en edad se va consolidando un gradual proceso de autonomía, que lleva a que se llegue a los 18 años con recursos que permitirían encarar la transición hacia la juventud de un modo pleno. Los propios marcos normativos reconocen este proceso de autonomía progresiva cuando comienzan a habilitar una serie de derechos propios de la vida adulta a personas que aún no llegaron a los 18 años;

entre ellos puede señalarse el derecho a votar en elecciones nacionales desde los 16, el permiso a conducir automóviles, o a tomar decisiones sobre su identidad y su salud sin consentimiento de los padres, como rigen ya en varios países de la región.

Así como la adolescencia gradualmente se va impregnando de rasgos de juventud, los inicios de la juventud suelen estar también atravesados por dinámicas propias de la adolescencia. Ello se hace evidente en jóvenes que aún siguen cursando sus estudios en el nivel secundario, o quienes enfrentan desde un lugar de gran vulnerabilidad la búsqueda de su primer trabajo; frente a esas situaciones es necesario extender la protección a través de acciones estatales específicas, como lo son algunos programas de becas u otros recursos para estudiantes, o iniciativas de apoyo para el primer empleo, también vigentes en la región.

En síntesis, es fundamental sostener una mirada que integre a la adolescencia y la transición hacia la juventud como un período de cambios continuos, en el cual la creciente autonomía va desplazando la situación inicial de dependencia y vulnerabilidad. En ese continuo, se propone aquí un punto que adquiere relevancia—el momento en que se cumple 18 años—porque los mecanismos de protección y garantía de derechos que desarrolle el Estado tendrán soporte en marcos normativos y de legitimación diferentes. Tomando este punto de inflexión como referencia, se desarrolla a continuación cuáles son los soportes desde los cuales se da sustento a la acción estatal en ambos momentos. Se pone el foco en una agenda orientada específicamente hacia la adolescencia, para pasar luego a señalar los elementos propios de una agenda de políticas de juventud.

## 1. La adolescencia

La Convención sobre los Derechos del Niño es el principal marco regulatorio de la relación del Estado con las y los adolescentes. Cada uno de los artículos de ese tratado va definiendo el abanico de sus derechos, así como las acciones que cada Estado debe llevar a cabo para cumplir con su función de garante de estos.

A los efectos de orientar la interpretación del articulado de la Convención, y ayudar así a su traducción en el diseño de políticas públicas, el Comité de Derechos del Niño va emitiendo una serie de documentos, denominados Observaciones Generales. El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Parte. En palabras del propio Comité, “las Observaciones Generales se emiten con miras a clarificar los contenidos normativos de derechos específicos establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño o temas particularmente relevantes a la Convención, así como a ofrecer asesoramiento sobre medidas prácticas para su puesta en marcha. Constituyen una interpretación autorizada sobre aquello que se espera de los Estados Parte cuando ponen en marcha las obligaciones que figuran en el CDN”<sup>2</sup>.

La Observación General N° 20, del año 2016, pone el foco en la aplicación de los derechos de las y los adolescentes. Este documento, complementario al texto de la Convención, señala que los enfoques adoptados para garantizar el ejercicio de los derechos durante la adolescencia difieren significativamente de los adoptados para los niños más pequeños, enfatiza en aquellos artículos que más específicamente inciden en una agenda de políticas públicas para este momento específico del ciclo de vida, y propone caminos de acción concretos para que esa agenda se pueda materializar.

Este documento señala que la adolescencia es una etapa de la vida caracterizada por “crecientes oportunidades, capacidades, aspiraciones, energía y creatividad, pero también por un alto grado de vulnerabilidad. Los adolescentes son agentes de cambio, y un activo y un recurso fundamentales con potencial para contribuir positivamente a sus familias, comunidades y países. En el mundo entero, los adolescentes colaboran de manera positiva en muchas esferas, como las campañas de salud y educación, el apoyo familiar, la enseñanza entre pares, las iniciativas de desarrollo comunitario, la elaboración de presupuestos participativos y la creación artística, y contribuyen en favor de la paz, los derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental y la justicia climática. Muchos adolescentes están a la vanguardia en el

<sup>2</sup> Tomado del sitio oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, [en línea] <https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/callsubmissionsCRC.htm>.

entorno digital y los medios sociales, que desempeñan una función cada vez más central en su educación, su cultura y sus redes sociales y tienen potencial en materia de participación política y supervisión de la rendición de cuentas” (OG20, Párrafo 2).

Destaca además que, para asegurar el óptimo desarrollo de cada niño, es necesario reconocer los efectos que cada período de la vida tiene en las fases posteriores. La adolescencia es un período en sí mismo, pero también es un período de transición y oportunidad decisivo para ampliar las posibilidades en la vida. “Las bases establecidas durante la adolescencia tienen profundas consecuencias, no sólo para el desarrollo óptimo de la persona, sino también para el desarrollo social y económico presente y futuro” (OG20, Párrafo 3).

En su análisis de los derechos durante la adolescencia, la Observación General N° 20 propone una agenda de política pública cuyo eje central es promover y garantizar el desarrollo integral de las personas en esa etapa de la vida, en consonancia con el pleno ejercicio de sus derechos, y promoviendo su autonomía progresiva. La lectura de este documento permite sostener que los pilares fundamentales de una agenda de desarrollo integral de la adolescencia son cuatro: el ejercicio pleno del derecho a la educación, a la salud, a la recreación y a la participación.

Ahora bien, esta agenda orientada a garantizar el desarrollo integral y pleno de cada adolescente en esta etapa tan específica de la vida no es viable si no se inscribe en un conjunto de políticas cuyo fin es promover una adolescencia protegida. La protección aparece como una condición de posibilidad para que cada adolescente pueda vivir íntegramente ese momento de desarrollo personal, y debe contemplar dos grandes dimensiones: la protección frente al riesgo de vivir en condiciones de pobreza o exclusión social y territorial, y la protección frente a toda forma de violencia, abuso o discriminación.

#### **a) El desarrollo integral de las y los adolescentes**

El eje estructurante de una agenda de política pública dirigida a las y los adolescentes es promover y garantizar su desarrollo integral. La Observación General N° 20 propone el paso desde intervenciones y servicios limitados y centrados en los problemas hacia una agenda basada en “el compromiso de crear entornos óptimos para garantizar los derechos de los adolescentes y apoyar el desarrollo de sus capacidades físicas, psicológicas, espirituales, sociales, emocionales, cognitivas, culturales y económicas” (OG20, Párrafo 15).

Desde esta perspectiva, los Estados “deben promover entornos que reconozcan el valor intrínseco de la adolescencia, y adoptar medidas que los ayuden a progresar, explorar sus nuevas identidades, creencias, sexualidades y oportunidades, conciliar el riesgo y la seguridad, desarrollar la capacidad de tomar decisiones positivas para sus vidas libremente y con conocimiento de causa, y transitar satisfactoriamente el camino hacia la edad adulta. Se necesita un enfoque que se funde en los puntos fuertes y reconozca el aporte que los adolescentes pueden hacer a sus vidas y a las vidas de los demás, pero que además combata los obstáculos que restringen esas oportunidades” (OG20, Párrafo 16).

La adolescencia es un período de construcción gradual de autonomía. La Observación General N° 20 señala que el abandono gradual de la protección de la familia u otro entorno de cuidado, junto con la relativa inexperiencia y la falta de poder, pueden exponer a las y los adolescentes a violaciones de sus derechos. Frente a este escenario, se promueve la identificación de riesgos potenciales de este proceso, y se invita a “elaborar y aplicar programas para mitigarlos, aumentando así la eficacia de la protección. Garantizarles el derecho a ser escuchados, impugnar las violaciones de sus derechos y obtener reparación permite a los adolescentes ir haciéndose cargo progresivamente de su propia protección” (OG20, Párrafo 19).

Un primer pilar de la agenda de desarrollo integral de las y los adolescentes es garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación. Ya en el propio texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 28, se señala que los Estados Partes, al reconocer el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida

la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad. Agrega, además, en el mismo artículo, que el Estado debe hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas. Es importante destacar que esta Convención fue el primer tratado internacional en promover la universalización de la educación secundaria (CDN, Art. 28).

La Observación General N° 20 alerta sobre el número de adolescentes en situaciones de marginación a los que no se les da la oportunidad de realizar la transición a la enseñanza secundaria, como las y los adolescentes que viven en la pobreza, los gays, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales, quienes pertenecen a pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, quienes tienen discapacidad física, sensorial o psicosocial, los migrantes, quienes viven en situaciones de conflicto armado o de desastres naturales y las y los adolescentes que viven o trabajan en la calle (OG20, Párrafo 70).

El ejercicio del derecho a la educación es fundamental para el desarrollo de las y los adolescentes en su dimensión personal, como ciudadano y como ser productivo. Esta última dimensión remite a la formación para el trabajo, y el texto de la Observación promueve acciones orientadas a facilitar la transición desde la educación hacia el trabajo digno, velando por la coherencia entre la legislación sobre educación y la relativa al trabajo, y a que aprueben políticas para promover su empleo en el futuro. Destaca el texto que los Estados deben hacer que todos los adolescentes dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas (OG20, Párrafo 73).

De todos modos, si bien el pleno ejercicio del derecho a la educación es un elemento central en el desarrollo integral de las y los adolescentes, no es suficiente. Un segundo pilar de la agenda de desarrollo integral de la adolescencia es el pleno ejercicio del derecho a la salud. La Convención señala, en su artículo 24, que al ratificar este tratado los Estados reconocen el derecho de las niñas y los niños al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (CDN, Art. 24). En la Observación General N° 20 se señala que si bien la adolescencia se caracteriza en general por una mortalidad relativamente baja en comparación con otras franjas etarias, el riesgo de muerte y enfermedad durante la adolescencia es real, entre otras razones “por causas evitables, como partos, abortos peligrosos, accidentes de tránsito, infecciones de transmisión sexual, como el VIH, violencia interpersonal, enfermedades mentales y suicidios, todas las cuales están asociadas con determinados comportamientos y requieren una colaboración intersectorial” (OG20, Párrafo 13).

A su vez, este texto promueve la adopción de políticas de salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes que sean amplias, incluyan una perspectiva de género y sean receptivas a las cuestiones relativas a la sexualidad. Como parte de una política de salud sexual y reproductiva insta a los Estados a que los programas de los estudios obligatorios deben incluir “educación sobre salud sexual y los derechos reproductivos que sea apropiada a la edad de sus destinatarios, amplia, incluyente, basada en evidencias científicas y en normas de derechos humanos y diseñada con la colaboración de los adolescentes. Dicha educación debe dirigirse también a los adolescentes no escolarizados. Se debe prestar atención a la igualdad de género, la diversidad sexual, los derechos en materia de salud sexual y reproductiva, la paternidad y el comportamiento sexual responsables, así como a la prevención de la violencia, los embarazos precoces y las enfermedades de transmisión sexual. La información debería estar disponible en formatos alternativos para garantizar la accesibilidad a todos los adolescentes, especialmente a los que presentan discapacidad” (OG20, Párrafo 61).

El tercer pilar mencionado como constitutivo de una agenda de desarrollo integral de las y los adolescentes remite a su derecho al descanso y al esparcimiento y a participar libremente en actividades lúdicas, recreativas y artísticas, destacando su relevancia para la búsqueda de su propia identidad y para explorar su cultura, crear nuevas formas artísticas, establecer relaciones y evolucionar como seres humanos. El esparcimiento, las actividades recreativas y las artes proporcionan a los adolescentes un sentido de singularidad que es fundamental para el derecho a la dignidad humana, un desarrollo óptimo, la libertad de expresión, la participación y la privacidad. El Comité observa con pesar que “esos derechos

suelen descuidarse en la adolescencia, especialmente en el caso de las niñas. El miedo a los adolescentes y la hostilidad hacia ellos en los espacios públicos, así como una falta de planificación urbana y de infraestructuras educativas y recreativas adaptadas a los adolescentes pueden obstaculizar su libertad de participar en actividades recreativas y deportivas” (OG20, Párrafo 75).

Por último, el cuarto pilar de una agenda de desarrollo integral de la adolescencia al que se hizo referencia refiere al derecho a expresión, a la participación y a la asociación. La Convención proclama el derecho de todo niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan (CDN, Art. 12). Establece además la libertad de expresión, incluyendo la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño (CDN, Art. 13), promueve la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (CDN, Art. 14) y los derechos a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas (CDN, Art. 15).

La Observación General N° 20 retoma estos principios y enfatiza la relevancia que tienen para las y los adolescentes. Señala inicialmente que los Estados deben adoptar medidas para “garantizar el derecho de los adolescentes a expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones que los afecten, en función de su edad y madurez, y velar por que estas se tengan debidamente en cuenta, por ejemplo, en decisiones relativas a su educación, salud, sexualidad, vida familiar y a los procedimientos judiciales y administrativos. Los Estados deben asegurarse de que los adolescentes participen en la elaboración, aplicación y supervisión de todas las leyes, políticas, servicios y programas pertinentes que afecten su vida, en la escuela y en los ámbitos comunitario, local, nacional e internacional” (OG20, Párrafo 23).

Agrega el texto de la Observación la necesidad de adoptar políticas encaminadas a aumentar las oportunidades de participación política, que es fundamental para el desarrollo de una ciudadanía activa. Enfatiza en la idea de que las y los adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas, y a emplear para divulgarlas, entre otros, los medios orales y escritos, y promueve que se dé reconocimiento jurídico al derecho de los adolescentes a constituir sus propias asociaciones, clubes, organizaciones, parlamentos y foros dentro y fuera de la escuela, a formar redes en línea, a afiliarse a partidos políticos y a afiliarse o constituir sus propios sindicatos (OG20, Párrafo 45).

## **b) Protección social y bienestar**

Tal como se señaló, los Estados de la región, a través de la adhesión a diferentes tratados internacionales, y en particular a la Convención sobre los Derechos del Niño, asumieron el compromiso de llevar a cabo una batería de políticas dirigidas a la adolescencia que ponen como un eje central y ordenador el desarrollo integral y pleno de las personas en este período de sus vidas. Ahora bien, hay otro conjunto de derechos que tienen un valor primordial en sí mismos, pero que además se constituyen en condición de posibilidad para el pleno desarrollo personal, y son aquellos que remiten a una vida digna, con una base de bienestar que proteja a las y los adolescentes del riesgo de vivir en situaciones de pobreza, o de la exclusión social o territorial. Como señala la Observación General N° 20, los efectos de la pobreza tienen repercusiones profundas durante la adolescencia, que a veces conducen a una inseguridad y un estrés extremos y la exclusión social y política. Entre las estrategias impuestas a las y los adolescentes o adoptadas por ellos para hacer frente a las dificultades económicas se encuentran “el abandono escolar, la participación en matrimonios forzados o infantiles, la explotación sexual, la trata, la explotación laboral o el trabajo peligroso o un trabajo que interfiere con la educación, la adhesión a una banda o el reclutamiento en las milicias, y la migración” (OG20, Párrafo 66).

La Convención destaca, ya en su Preámbulo, que la familia es el órgano fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, y que debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad y que niñas, niños y adolescentes “debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión” para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad (CIDN, Preámbulo).

Esto implica, de parte del Estado, el compromiso de crear políticas que permitan —desde diferentes fuentes— garantizar a cada familia un flujo de recursos suficientes estable y protegido, desde el cual sostener una base de bienestar digna. La Convención señala, en su artículo 27, que es responsabilidad de los padres —u otras personas a cargo— proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño, y los Estados “de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo”.

La principal política de construcción de bienestar en los sectores más postergados es el fortalecimiento de un mercado de trabajo inclusivo, que expanda la demanda de fuerza de trabajo y promueva el trabajo decente, operando, así, como un mecanismo primario de generación de ingresos para toda la población. La ampliación del trabajo decente es la estrategia más potente de inclusión social, por lo que se debe avanzar en estrategias de inclusión laboral de las y los adultos en hogares con adolescentes. Los sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles tienen un rol clave en la generación de regulaciones del mercado laboral que permitan este tránsito de las personas hacia inserciones laborales en condiciones de trabajo decente (CEPAL, 2020a).

Ahora bien, la Convención contempla la conformación de sistemas de protección social sensibles a la niñez, orientados específicamente a garantizar una base digna de bienestar. Estos sistemas podrían considerarse como un mecanismo complementario de redistribución de la riqueza. En su artículo 26 se establece que los Estados deben reconocer a niñas, niños y adolescentes “el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional” (CDN, Art. 26). El Comité de Seguimiento de los Derechos del Niños lo reafirma, al destacar que “se recuerda a los Estados el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y se les insta a que establezcan niveles mínimos de protección social que proporcionen a los adolescentes y sus familias una seguridad de ingresos básicos, protección contra las conmociones económicas y las crisis económicas prolongadas, y acceso a los servicios sociales” (OG20, Párrafo 67).

Estos instrumentos de protección social, que incluyen el conjunto de prestaciones contributivas y no contributivas, así como las políticas de cuidado y la regulación del mercado laboral (CEPAL, 2020a)<sup>1</sup> a 3 de octubre de 2019, se vuelven prioritarios para garantizar el ejercicio de derechos al desarrollo integral de las y los adolescentes. Ello se intensifica en el caso de las y los adolescentes cuidadores principales de sus familias, ya sea porque ellos mismos son los progenitores o porque sus padres, por diferentes motivos, no asumen las tareas de cuidado. Es un hecho ya analizado —y sobre el cual se profundizará en el próximo capítulo— que una de las causas principales de desescolarización de las adolescentes mujeres es la necesidad de asumir tareas de cuidado al interior de sus hogares. Como señala la Observación General N° 20, los artículos 24 y 27 de la Convención exigen que los padres y los cuidadores adolescentes conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, así como las ventajas de la lactancia materna, y reciban apoyo adecuado para ayudarlos a cumplir sus responsabilidades hacia los niños que se encuentren bajo su responsabilidad, así como, en su caso, asistencia material en lo que se refiere a la nutrición, el vestido y la vivienda. Los cuidadores adolescentes necesitan un apoyo adicional para disfrutar de su derecho a la educación, el juego y la participación. En particular, los Estados deben realizar intervenciones de protección social durante las etapas clave del ciclo vital y responder a las necesidades específicas de los cuidadores adolescentes (OG20, Párrafo 55).

La participación de las y los adolescentes en el mundo del trabajo requiere una mención especial, en tanto se encuentra tensionada entre dos registros que coexisten en todos los países de la región. Por un lado, el trabajo protegido, debidamente regulado, puede significar un pilar importante en el proceso de desarrollo integral durante la adolescencia, siempre que sea una actividad calificante, que permita el desarrollo de algunas competencias básicas y se ejerza conforme a las regulaciones internacionales y nacionales sobre edad mínima en el empleo y trabajo infantil. Estas experiencias laborales iniciales suelen

tener un efecto positivo en la construcción de la identidad y la autoestima, y acompañan el proceso de creciente autonomía que caracteriza a este período de la vida, pero no deben constituir, bajo ninguna condición, una restricción al ejercicio de derechos de las y los adolescentes en las otras dimensiones.

Por el otro, la gran mayoría de las y los adolescentes que trabajan lo hacen para aportar ingresos a sus familias y contribuir de este modo en la construcción de un piso de bienestar. Se trata habitualmente de trabajos precarios, no regulados, en su gran mayoría no calificantes, en condiciones inadecuadas o de exposición al peligro, y cuya intensidad implica, en un gran número de casos, la necesidad de dejar los estudios.

Frente a esta realidad, que se expresa en una inevitable tensión entre el derecho a trabajar y el trabajo como obstáculo para el desarrollo integral de las y los adolescentes, la agenda de políticas dirigidas a la adolescencia debe incluir dos líneas específicas de acción. La primera de ellas remite a la necesidad de establecer un marco regulatorio que garantice protección a las y los adolescentes en su gradual transición al mundo del trabajo. Al respecto, la Convención señala, en su Artículo 32, que cada Estado reconoce, al ratificar su texto, “el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

Un primer punto para destacar aquí es la tensión entre estudio y trabajo. El artículo mencionado de la Convención alerta sobre aquellas situaciones en que el trabajo pueda entorpecer la educación. Al respecto, las definiciones más claras de política las ofrece el Convenio Número 138 de la OIT, del año 1973, sobre edad mínima. En el Artículo 1º señala que, como parte de las políticas de erradicación del trabajo infantil, cada Estado debe “asegurarse de que los niños que no hayan cumplido una determinada «edad mínima» no accedan al empleo. Dicha edad mínima será la que resulte idónea según el desarrollo físico y mental de los niños”. Seguidamente, en el Artículo 2, propone que esa edad mínima sea aquella en que se finaliza el ciclo de educación obligatoria.

Ahora bien, no sólo hay que regular la edad mínima de ingreso, sino también las condiciones en que cada adolescente va a iniciar su camino laboral. El Comité señala que las y los adolescentes, “una vez que alcanzan la edad mínima establecida a nivel nacional para trabajar, que debe estar en consonancia con las normas internacionales y con la educación obligatoria, tienen el derecho a realizar trabajos ligeros en condiciones adecuadas, respetando debidamente sus derechos a la educación y al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes”. En la misma línea, pero profundizando en este desafío, el Convenio 182 de la OIT propone, de modo vinculante para los Estados que lo ratifican, poner fin a lo que se conoce como las peores formas de trabajo entre quienes tienen menos de 18 años. Entran en esta categoría, según lo señala en su artículo 3, los abusos sexuales a niños, por ejemplo, en la prostitución o pornografía, la utilización de niños en actos delictivos, por ejemplo, en el tráfico de drogas o la mendicidad, y el trabajo que es peligroso, insalubre o daña la moralidad de los niños (el que a menudo se conoce como trabajo peligroso).

La segunda línea específica de acción que debe contener una agenda que busca regular y proteger el modo en que las y los adolescentes van ingresando al mercado de trabajo remite a los mecanismos antes mencionados que buscan garantizar un piso de bienestar de sus hogares. En este sentido, es fundamental proteger las trayectorias escolares de las y los adolescentes de las vulnerabilidades económicas de sus familias, lo cual implica garantizar a cada una de ellas un flujo adecuado y constante de ingresos que les permita prescindir del trabajo —remunerado o no remunerado— de quienes aún están en edad de priorizar su educación y su desarrollo integral.

### **c) Protección especial y no discriminación**

La necesidad de ofrecer medidas de protección a las y los adolescentes para su pleno desarrollo va más allá de aquellas dirigidas a ofrecer una base de bienestar digna; debe contemplar además acciones orientadas a brindarles protección frente a toda forma de violencia, abuso o discriminación. La Observación General N° 20 dedica un capítulo específico a promover medidas de protección especial frente al riesgo de ser objeto de trata por razones económicas o de explotación sexual, a los riesgos a los que quedan

expuestos en contextos de conflicto armado o crisis humanitarias, a ser reclutados por las fuerzas armadas de los Estados, los grupos armados y las milicias, y a promover una justicia que los proteja frente a la vulnerabilidad a la que se ven expuestos cuando son víctimas o autores de delitos (OG20, Cap. XIII).

Por último, y completando lo que es una agenda de política que promueve la protección integral de cada adolescente, es fundamental la plena vigencia del principio de no discriminación, un principio de vigencia transversal a todo el cuerpo de normas que promueven los derechos humanos. El Comité de seguimiento de los Derechos del Niño señala, a través de la Observación General N° 20, que la adolescencia en sí misma puede ser motivo de discriminación, y que durante este período las y los adolescentes pueden ser tratados como personas peligrosas u hostiles, y ser encarcelados, explotados o expuestos a la violencia como consecuencia directa de su condición. En consecuencia, insta a velar por que “la totalidad de los derechos de todos los adolescentes de ambos sexos reciban el mismo respeto y la misma protección, y por que se introduzcan medidas amplias y adecuadas de acción afirmativa para reducir o eliminar las condiciones que generen discriminación directa o indirecta contra cualquier grupo de adolescentes por cualquier motivo” (OG20, Párrafo 21).

Añade el texto que, durante la adolescencia, las desigualdades de género cobran una mayor dimensión. Además de hacer referencia a la discriminación que sufren las mujeres, señala que “adolescentes gays, lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales suelen ser objeto de persecución, lo que incluye maltrato y violencia, estigmatización, discriminación, intimidación, exclusión de la enseñanza y la formación, así como falta de apoyo familiar y social, y de acceso a la información y los servicios sobre salud sexual y reproductiva. En consecuencia, solicita que “erradiquen esas prácticas, deroguen todas las leyes que criminalicen o discriminen a las personas en razón de su orientación sexual, su identidad de género o su condición de personas intersexuales, y aprueben leyes que prohíban la discriminación por esos motivos” (OG20, Párrafo 34).

## 2. La juventud

En una entrevista publicada por IPEE UNESCO, Ernesto Rodríguez afirma que “Así como la palabra clave en políticas de infancia es ‘protección’ y la palabra clave en políticas vinculadas con la mujer es ‘igualdad’, en el campo de las políticas públicas de juventud la palabra clave es ‘participación’” (IPEE UNESCO, 2014, pág. 2). Y, efectivamente, es la participación uno de los ejes que estructuran el texto de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes; otro eje, igualmente relevante, es la autonomía.

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes es el único tratado internacional centrado específicamente en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes, y tiene vigencia desde el mes de marzo de 2008. Si bien no ha sido ratificado por todos los países de la región, y no es vinculante, esta Convención tuvo mucho impacto en la agenda política de la región.

En algunos aspectos, esta Convención reafirma varios de los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Así, proyecta a este grupo social que se extiende hasta los 24 años de edad los derechos a la educación, la salud, al acceso a la información, o la plena vigencia del principio de no discriminación. Ahora bien, cuando el foco de atención está puesto en las y los adolescentes y su transición hacia la juventud, es importante identificar algunas especificidades que corresponden a este grupo de edad, y que son las antes mencionadas: la participación y la autonomía.

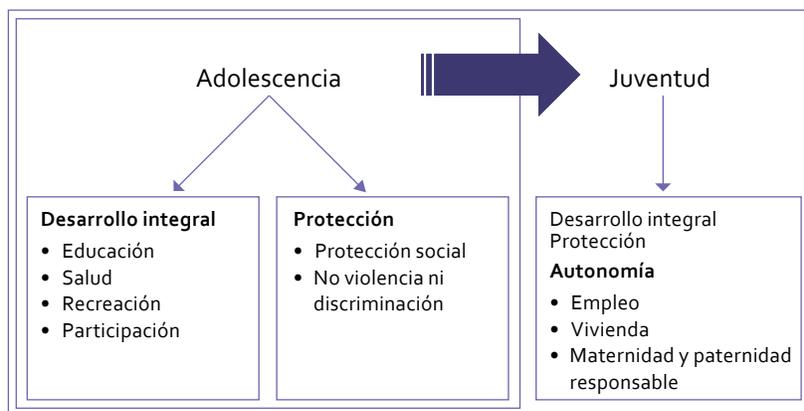
El derecho a la participación está ya considerado como un derecho fundamental en el desarrollo integral de las y los adolescentes. En esta nueva Convención se da mayor énfasis al señalar, en los artículos 17 y 18, que los jóvenes tienen derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, prohibiéndose cualquier forma de persecución o represión del pensamiento, y que tienen derecho a la libertad de opinión, expresión, reunión e información, a disponer de foros juveniles y a crear organizaciones y asociaciones donde se analicen sus problemas y puedan presentar propuestas de iniciativas políticas ante las instancias públicas encargadas de atender asuntos relativos a la juventud, sin ningún tipo de interferencia o limitación.

La autonomía es un proceso que se inicia desde fines de la niñez e inicios de la adolescencia, y que se va consolidando paulatinamente, en función del grado de maduración de cada adolescente. La juventud es el momento en que se comienzan a materializar las distintas formas en que cada adolescente encara ese proceso, y que se manifiestan en la no dependencia económica, y la posibilidad de comenzar a vivir en un hogar diferente al del núcleo familiar primario; un tercer aspecto, propio de la juventud y la transición hacia la vida adulta, es la conformación de un nuevo núcleo familiar.

Es así como se incorporan en una agenda de políticas públicas orientadas a la adolescencia y su transición a la juventud dos nuevos temas: el trabajo como fuente de autonomía económica, y la vivienda como ámbito donde desplegar su proyecto de vida. En relación con el trabajo, la Convención Iberoamericana señala en su artículo 27 que los jóvenes tienen derecho "a la igualdad de oportunidades y trato en lo relativo a la inserción, remuneración, promoción y condiciones en el trabajo, a que existan programas que promuevan el primer empleo, la capacitación laboral y que se atienda de manera especial a los jóvenes temporalmente desocupados". Paralelamente, señala que el Estado debe garantizar a los jóvenes trabajadores iguales derechos laborales y sindicales a los reconocidos a todos los trabajadores. En el siguiente artículo establece que los jóvenes tienen derecho a la protección social frente a situaciones de enfermedad, accidente laboral, invalidez, viudez y orfandad y todas aquellas situaciones de falta o de disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo.

Respecto a la posibilidad de iniciar un nuevo núcleo familiar, esta Convención señala, en su artículo 30, que las y los jóvenes "tienen derecho a la libre elección de la pareja, a la vida en común y a la constitución del matrimonio dentro de un marco de igualdad de sus miembros, así como a la maternidad y paternidad responsables, y a la disolución de aquel de acuerdo a la capacidad civil establecida en la legislación interna de cada país". En el mismo artículo insta a los Estados a promover todas las medidas legislativas que garanticen la conciliación de la vida laboral y familiar y el ejercicio responsable de la paternidad y maternidad y permitan su continuo desarrollo personal, educativo, formativo y laboral. Por último, en el artículo 30, establece que tienen el derecho a una vivienda digna y de calidad que les permita desarrollar su proyecto de vida y sus relaciones de comunidad.

**Diagrama 2**  
**Núcleos prioritarios de una agenda de políticas de adolescencia**



Fuente: Elaboración propia, como síntesis de los conceptos desarrollados en párrafos anteriores.

### 3. Aportes y límites de una categorización normativa de la adolescencia y la juventud

Como ya se señaló, el Estado, a través de sus actos, genera expectativas y asigna roles, construyendo así diferentes sujetos y categorías. El origen de la adolescencia puede ser interpretado como emergente de la extensión de la obligatoriedad de la escuela secundaria, hace ya casi un siglo. Esta decisión de política tuvo un doble efecto: por un lado, generó un nuevo grupo social, el de las y los adolescentes, al

orientar a todas y todos a vivir una experiencia similar, en un espacio colectivo que comparten con pares, igualándolos entre sí y diferenciándolos del resto de la sociedad. Por el otro, construyó una expectativa y asignó un rol a quienes llegan a la adolescencia. Desde ese entonces, es esperable que cada adolescente vaya a estudiar, que cumpla el rol de estudiante.

El entramado de artículos de los diferentes tratados internacionales de derechos humanos produjo otra imagen, más compleja. Dicho de un modo muy sintético, cuando se habla de adolescentes, se propone hoy a sujetos a quienes se les reconoce como prioridad —por las implicancias que tiene en lo personal y en el conjunto de la sociedad— su desarrollo integral. Esto pone en el centro de su cotidianeidad el pleno ejercicio del derecho a la educación, pero también son aspectos clave de su desarrollo integral el disfrute de una vida saludable, el acceso a actividades recreativas, culturales o deportivas, y el poder participar, ser escuchados y asociarse con otros para incidir en sus vidas, en un contexto de plena vigencia del principio de no discriminación. Por último, es fundamental que la adolescencia se viva en un clima familiar protegido de los efectos de la pobreza o la exclusión social, y de la necesidad de trabajar para atenuar las carencias. La transición hacia la juventud implica la consolidación de sus espacios de participación y de su autonomía, y la posibilidad de avanzar hacia un proyecto de vida por fuera de su núcleo familiar primario.

En un campo de debates y reflexiones en el cual es muy complejo avanzar hacia una conceptualización de adolescencia y juventud, estas imágenes emergentes del conjunto de compromisos asumidos por los Estados pueden devenir en categorías analíticas de gran utilidad. Tal como se señaló inicialmente, en la tensión entre miradas que se apoyan en un relato que busca dar cuenta, del modo más fiel posible, a una eventual realidad de qué es hoy un adolescente, u otras que apelan a construir una idea de qué condiciones deberían cumplirse para que las y los adolescentes realicen plenamente su potencial, se está optando aquí por la segunda opción. Ahora bien, este “deber ser” no es arbitrario, sino que expresa los compromisos que cada Estado hace propios al ratificar estos consensos, y enumera los ámbitos de derechos que deben ser garantizados para el desarrollo integral de las y los adolescentes.

Aparece aquí el carácter performativo de la norma. Los tratados internacionales de derechos humanos y las leyes que, en cada país, se sancionan con el fin de ampliar los derechos de la población, son normas que —lejos de consolidar y legitimar una realidad existente— buscan transformar la realidad, proponiendo un horizonte, un futuro deseado, y al mismo tiempo ofreciendo un plan de acción, un camino para aproximarse hacia él. En este escenario, el deber ser que emerge de los tratados internacionales de derechos humanos se constituye en un proyecto político que estructura la dinámica de la acción estatal.

Desde esta perspectiva, una categorización de adolescencia y juventud como la que aquí se propone es de gran utilidad en el campo de las políticas públicas; al reflejar los compromisos asumidos por cada Estado, propone un horizonte hacia el cual debe direccionarse la acción estatal, al mismo tiempo que permite vislumbrar una agenda específica de acciones para avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos de las y los adolescentes y jóvenes.

Esta categorización, y el entramado de artículos de los tratados internacionales que subyace a su construcción, permite en sí establecer ciertos parámetros de lo que es una agenda de políticas sociales orientadas a la adolescencia y la transición hacia la juventud. Es obligación de cada Estado, como punto de partida, promover acciones que estimulen el desarrollo pleno de cada adolescente. Ello exige asegurar una oferta educativa universal y de calidad, servicios de salud —también universales— sensibles a las necesidades específicas de las y los adolescentes en cada momento de su desarrollo, una oferta de eventos culturales, recreativos y deportivos que fomenten la socialización y el intercambio entre pares, y marcos normativos e institucionales que promuevan su participación, su derecho a ser escuchados y que habiliten mecanismos de asociación para la defensa de sus derechos. Debe incluir, además, el acceso a sistemas de protección social universales e integrales, sensibles a la infancia, que permitan a las y los adolescentes y sus familias una base de bienestar digna, y una política clara de eliminación de toda forma de violencia o abuso, así como la plena vigencia del principio de no discriminación. La implementación de esa agenda debe darse en el marco de acciones que acompañen el proceso de creciente autonomía que caracteriza a la adolescencia, y que se consolida en el paso hacia la juventud. Finalmente, y en respuesta a la intensidad

y profundidad de los cambios que experimenta cada persona desde el inicio de la adolescencia hasta la transición hacia la juventud, es fundamental que esa agenda de política sea sensible a la especificidad de cada momento de la vida, que acompañe en su dinamismo, así como sensible a las diferencias, atendiendo a la reducción activa de las brechas que se originan en los múltiples ejes de la desigualdad social que caracterizan a América Latina (CEPAL, 2016).

En la tensión entre una categorización de carácter normativo estructurada en los compromisos asumidos por los Estados y otra de carácter descriptivo que emerge de la observación de la realidad, se avanza aquí en la primera opción por su potencial en el diseño e implementación de políticas públicas. Ahora bien, como ya se señaló, ello no implica renunciar al uso de aproximaciones descriptivas. Más aún, es fundamental tener presente la distinción entre el adolescente deseado para la sociedad —un sujeto en un continuo proceso de desarrollo integral, y ejerciendo plenamente sus derechos— y cada adolescente real. Esto es, desarrollar estrategias que permitan establecer un vínculo entre lo universal y lo particular.

Las políticas orientadas a adolescentes tienen como sujeto titular a adolescentes reales, inmersos en su cotidianidad; quienes tienen a cargo su implementación deben establecer con cada adolescente un diálogo basado en su identidad y su reconocimiento. Está largamente estudiado que parte del fracaso de ciertas políticas radica en el desajuste entre la imagen de sujeto que subyace a su diseño, y el sujeto real a quien está dirigida. En el caso de las políticas educativas, por ejemplo, las prácticas institucionales suelen presuponer un estudiante con ciertas características —urbano, blanco, de clase media, estimulado— y es en esta definición que se encuentra una de las causas de la desescolarización de amplios sectores de la sociedad. Para quienes se alejan de esa imagen esperada —quienes provienen de comunidades indígenas, o de sectores pobres, por ejemplo— se ven expuestos a una propuesta educativa que no es acorde a sus particularidades, exigiendo un esfuerzo extra para poder sostener su escolarización. En muchos casos esto es posible —con un costo personal muy elevado— y en otros casos, no (López, 2011b).

Este desajuste entre la imagen de sujeto que subyace al diseño de una política y la realidad de los titulares de esa intervención no sólo afecta a la eficacia de esa acción, provocando que adolescentes de ciertos sectores sociales se sientan excluidos, sino que además es cuestionable por sus implicancias en el tipo de vínculo que el Estado establece con cada sujeto. Es habitual que las instituciones o los agentes de políticas dirigidas a adolescentes y jóvenes se dirijan a ellos tratándoles como si fueran ese sujeto ideal, prescindiendo de la pregunta sobre su verdadera identidad. Uno de los pilares de las políticas basadas en los derechos humanos es que el Estado debe establecer con los titulares de derechos un vínculo basado en el reconocimiento de su propia identidad; esto es, debe dirigirse —en este caso— a las y los adolescentes partiendo del reconocimiento de quiénes son realmente, y no de la imagen idealizada de quiénes deberían ser. Esta práctica habitual, basada en el no reconocimiento de la identidad de cada adolescente, constituye un claro ejemplo de violencia institucional, al exigir al sujeto actuar un personaje que no es, ocultando su verdadera identidad, naturalizando así prácticas de carácter discriminatorio que terminan debilitando el vínculo entre el Estado y las personas (López, 2011a).

Por último, es importante enfatizar en un punto: ya se señaló que no es sólo la acción del Estado la que configura un nuevo sujeto social, sino también la legitimidad que esa acción adquiere en el conjunto de la sociedad, la apropiación colectiva de esa expectativa depositada en el grupo, y el rol que se le asigna a cada uno de sus miembros. La imagen de adolescente que prevalece en la ciudadanía de los países de la región no necesariamente coincide con la que se desprende de los compromisos asumidos por cada Estado. Por el contrario, son habituales las representaciones basadas en el adolescente como peligroso, problemático, más merecedor de castigo y de acciones de disciplinamiento que de la ampliación de sus derechos (Duer, 2020). Una agenda de política pública orientada a las y los adolescentes, y su transición hacia la juventud, deberá tener como un capítulo fundamental una clara estrategia comunicacional y de incidencia, orientada a romper con las representaciones negativas respecto a las adolescencias, y dirigida a dotar de legitimidad a las acciones orientadas a garantizar a cada uno de ellos el pleno ejercicio de sus derechos.

De todos modos, es fundamental tener presente que la norma en sí no transforma la realidad de las y los adolescentes. Plasmar en un texto normativo la imagen de una sociedad en la cual rige el pleno ejercicio de los derechos es un hecho esencialmente político. Lo es, por un lado, porque lleva implícito una valoración ética en su proposición, una toma de posición debatida y consensuada respecto a un futuro deseado; cada texto es la reafirmación de un valor. Por el otro, porque esa imagen de sociedad es un proyecto, un principio de organización que tiene como objetivo estructurar el devenir de una sociedad y el accionar del Estado; en tanto imagen consensuada, promueve una dinámica orientada hacia el futuro. Cada texto normativo que tiene por objeto la ampliación de derechos resignifica el presente, ya no como determinación inevitable del pasado, como efecto de su inercia, sino como un momento de construcción de ese futuro deseado (López, 2005).

Para que una definición de la adolescencia y la juventud de carácter normativo se materialice en la realidad de las nuevas generaciones, debe ser tomada entonces como marco de referencia de un proyecto político, como valor que convoca al conjunto de la sociedad a legitimar todos los esfuerzos necesarios para garantizar sus derechos, y a exigir la reparación de todas aquellas carencias o violaciones de derechos que emergen de la inacción o ausencia estatal. Sancionar una norma no es un punto de llegada, sino el inicio de un trabajo colectivo de acompañamiento en la implementación de una agenda que implica —en el caso de las adolescencias en particular— una profunda revisión de los principios sobre los cuales se estructuran las desigualdades y los privilegios que persisten en la región.

### III. Ser adolescente en América Latina

En el capítulo anterior se esbozó un recorrido por los principales compromisos asumidos por la gran mayoría de los Estados de la región, y que en su conjunto configuran un horizonte claro respecto a cuáles son los derechos de las y los adolescentes, el punto hacia el cual deben ser direccionadas las diferentes acciones de políticas dirigidas a este grupo de la población. Ahora bien, si la política pública es el conjunto de acciones que el Estado deberá llevar a cabo para transformar la situación actual y encaminarla hacia ese horizonte futuro, un ejercicio de planeamiento de la política requiere, además de una definición clara de su objetivo, un conocimiento en detalle de la situación actual. Una descripción de la situación de la adolescencia debería tomar lo que son los aspectos centrales de la agenda de derechos de las y los adolescentes, los que a su vez se consideran constitutivos para una propuesta centrada en su desarrollo integral y trayectorias protegidas en la transición de la adolescencia a la juventud.

Entre ellos, deben destacarse como capítulos obligados aquellas dimensiones que operan como condición de posibilidad para el pleno ejercicio de sus derechos; por un lado, un análisis sobre sus condiciones de vida en el marco del panorama social de la región, el acceso a la protección social y la necesidad de las y los adolescentes de involucrarse en la construcción del bienestar de sus familias a través del trabajo, remunerado o no; por el otro, la búsqueda de indicios que permitan indagar sobre la vigencia o no de un contexto de protección ante las violencias y la vigencia del principio de no discriminación. Seguidamente, se abordarán aspectos centrales de su desarrollo integral como son la educación, la salud, la recreación y la participación.

En este capítulo se presenta un rápido recorrido por cada uno de estos puntos, con el fin de esbozar —en grandes trazos, y a partir de unos pocos datos seleccionados— una imagen de la situación actual. Si bien varios temas estarán ausentes, y se realizará una aproximación muy ligera a cada una de las dimensiones mencionadas, su narrativa debiera ser suficiente como para nutrir algunas reflexiones sobre los desafíos de políticas que enfrenta hoy la región para avanzar hacia una agenda de desarrollo integral de las y los adolescentes.

## A. Un bienestar fracturado en las adolescencias: pobreza y brechas de acceso a la protección social

Hay derechos que tienen un valor fundamental en sí mismos, pero que además operan como condición de posibilidad para poder ejercer otros derechos; entre ellos están aquellos que remiten al nivel de bienestar de las y los adolescentes, y el de sus familias. Las condiciones materiales en que se desenvuelve su vida cotidiana es muy diversa, y ello responde a las características del panorama social de América Latina, una región que se caracteriza por la persistencia de la cultura del privilegio en sus múltiples dimensiones, en particular las vinculadas con la concentración de la riqueza, el acceso segmentado a servicios públicos y culturales de calidad, y la falta de reconocimiento de la dignidad de los individuos y las comunidades (CEPAL, 2019b).

### 1. Adolescentes pobres

La CEPAL estima, en su último informe sobre el panorama social de la región, que, antes de la pandemia, en 2019, un 25,2% de la población se encontraba en estratos de ingresos que están por encima del umbral de la pobreza monetaria, pero que se encontraba en una situación de alta vulnerabilidad, y a riesgo de ingresar al mundo de la pobreza ante eventos críticos como el que atravesamos. Cabe pensar que es desde ese sector de la población que provienen las familias que engrosaron las cifras de la pobreza durante la crisis sanitaria que se inició a comienzos de 2020. Esta habría alcanzado al 33,7% de la población, y la pobreza extrema al 12,5% ese año, incluso considerando el efecto de las transferencias monetarias de emergencia implementadas por los países (CEPAL, 2021a).

Así, ser adolescente en América Latina implica vivir en un contexto en el cual las probabilidades de ser pobres, o de tener ingresos bajos e inestables, son muy elevadas. Pero, además, la pobreza y la pobreza extrema afectan más a los niños, niñas y adolescentes que a otros grupos etarios. En 2019, el 47,2% de la población latinoamericana de 0 a 14 años se encontraba en situación de pobreza y el 19,6% vivía en la pobreza extrema. Cuando se toma el grupo de adolescentes y jóvenes de entre 15 y 24 años, estos valores son de 33,5% y 11,8%, respectivamente; menores a los del grupo anterior, pero superior a la incidencia en todos los grupos de edad superiores a este (CEPAL, 2021a).

Esto se traduce en cuestiones fundamentales en la situación de las y los adolescentes en la región. En principio, en que la vida cotidiana de una parte muy importante de ellos transcurre en contextos de pobreza, hecho que, además de la escasez de recursos monetarios, implica no tener asegurado el acceso a una alimentación adecuada, a servicios de salud y educación, a la protección social o a un hábitat adecuado. La pobreza implica un cúmulo de carencias que, en su articulación, impone un quiebre en la vida cotidiana, una situación que en sí misma representa la violación de un conjunto de derechos humanos fundamentales.

### 2. Adolescencias desprotegidas

¿Cuán protegidos están las y los adolescentes para no quedar expuestos a estas situaciones de pobreza? Uno de los soportes estructurales de la seguridad social es el trabajo asalariado registrado, el cual da acceso a diferentes recursos a través de la protección social contributiva. Ahora bien, las familias que viven en condiciones de pobreza están en esa situación, en la gran mayoría de los casos, por acceder sólo a los ingresos bajos e inestables que provienen de trabajos en el sector informal de la economía; ello se traduce en que además de todas las fragilidades que tiene su inserción laboral, no tienen acceso a este tipo de prestaciones sociales.

Frente a esta realidad es importante destacar la expansión que han experimentado durante las últimas dos décadas las prestaciones no contributivas en la región, a través, especialmente, de los programas de transferencias monetarias. Estos programas, que en general están sujetos a condicionalidades asociadas a la asistencia a la escuela y a los controles de salud relativos a crecimiento y desarrollo, han permitido llegar a familias con niños, niñas y adolescentes excluidas de la protección social contributiva (CEPAL/UNICEF, 2020).

Según se desprende del cuadro 1, en América Latina dos de cada tres hogares con niños, niñas y adolescentes —y con jefe o jefa de hogar, o su cónyuge, en etapa activa— tendrían acceso a alguna forma de protección social (67%)<sup>3</sup>. Cuando se analiza la composición de la protección social se aprecia que en el 63% de los hogares con protección se accede a través del componente contributivo, el 28% del no contributivo, y en el 9% coexisten ambas fuentes de recursos.

La situación es sumamente heterogénea; coexisten países donde la protección social llega a menos de la mitad de los hogares, como sucede en Honduras, Paraguay y el Perú, con otros donde es superior al 90%, como Panamá y el Uruguay. Es importante destacar casos como el Estado Plurinacional de Bolivia y Nicaragua, dos países que tienen una cobertura de protección social superior al promedio regional, pero cuya amplia cobertura responde casi exclusivamente al régimen no contributivo.

**Cuadro 1**  
**América Latina (16 países): protección social en hogares con niños, niñas y adolescentes y con jefe o jefa de hogar, o su cónyuge, en etapa activa, cobertura de los sistemas de protección y formas de acceso a la protección social, alrededor de 2018**  
*(En porcentajes)*

	Población con protección social	Acceso a la protección social			Total
		Contributiva	No contributiva	Mixta	
Argentina <sup>a</sup>	79	66	27	8	100
Bolivia (Estado Plurinacional de)	77	14	66	19	100
Brasil	79	67	24	9	100
Chile	85	61	16	22	100
Colombia	56	66	29	5	100
Costa Rica	85	59	18	24	100
Ecuador	59	71	20	8	100
El Salvador	54	68	26	6	100
Honduras	28	43	54	4	100
México	60	57	37	7	100
Nicaragua	68	21	63	16	100
Panamá	93	18	31	51	100
Paraguay	40	70	29	1	100
Perú	42	57	40	2	100
República Dominicana	62	56	28	16	100
Uruguay	93	68	16	16	100
América Latina <sup>b</sup>	67	63	28	9	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL y UNICEF, 2020.

<sup>a</sup> Para la cobertura no contributiva, los microdatos de la encuesta registran la recepción de las ayudas monetarias del gobierno sin identificar los programas específicos.

<sup>b</sup> Promedio ponderado. No se incluyen datos de Guatemala ni de Venezuela (República Bolivariana de). Los datos de Nicaragua corresponden a 2014, los de Panamá a 2016, y los de la Argentina y Chile a 2017.

<sup>3</sup> Este modelo de análisis se construye sobre la información provista por las encuestas de hogares de los países de América Latina. Considera a los hogares donde el perceptor o la perceptora principal de ingresos o su cónyuge se encuentran en etapa activa (entre 15 y 64 años en el caso de los hombres y entre 15 y 60 años en las mujeres). El acceso de los hogares a la protección social contributiva está caracterizado en función de su afiliación o cotización a los sistemas de pensiones, mientras que en el caso de la protección social no contributiva, considera la recepción de transferencias públicas y otras prestaciones no contributivas.

La región deberá encarar el desafío de impulsar la protección social universal e integral en la recuperación, considerando atentamente las necesidades diferenciadas de las poblaciones según su ciclo de vida, incluyendo a las y los adolescentes como un grupo específico de atención, y las desigualdades estructurales que marcan brechas de acceso considerables en la actualidad. En los hechos, los programas de transferencias monetarias representan un avance en ese sentido. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los montos que se transfieren son bajos y no les permiten situarse fuera del umbral de la pobreza (Cecchini y Atuesta, 2017).

Así, en una región con un porcentaje mayoritario de familias viviendo en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad, con la acumulación de carencias que ello representa, y donde los sistemas de protección social pocas veces logran revertir esta situación, se configura un escenario con serias implicancias en el futuro de las nuevas generaciones, pues impone urgencias que atentan contra el pleno desarrollo integral de las y los adolescentes. Lejos de priorizar las actividades educativas, de socialización o de participación social, quienes viven diariamente estas carencias se ven en la necesidad de involucrarse en las dinámicas de construcción y sostenimiento de las bases de bienestar de sus hogares. Ello se refleja en el acceso temprano al mercado de trabajo, fundamentalmente entre los varones, y en el involucramiento en tareas no remuneradas y de cuidado en el hogar, en general por parte de las mujeres.

### 3. El trabajo en la adolescencia como obstáculo al desarrollo integral

Hasta hace pocas décadas, la participación de las y los adolescentes en actividades económicas desarrolladas en el marco de emprendimientos familiares orientados a la subsistencia, el trabajo orientado al mercado, el trabajo de cuidado, y la escolarización, fueron vías igualmente legitimadas de pasaje hacia la vida adulta. El compromiso asumido por los Estados de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación y de un desarrollo integral —lo cual implica priorizar la escolarización hasta al menos completar el nivel secundario— orienta normativamente los caminos considerados como legítimos. La expansión del proyecto escolarizador hacia las y los adolescentes invita a poner en duda el potencial formativo del trabajo de mercado y el trabajo de cuidado, a la par que visibiliza el modo en que estas actividades tensionan no sólo el derecho de los adolescentes a recibir educación de calidad sino también el conjunto de derechos mencionados anteriormente (D'Alessandre, 2013). La prioridad hoy en la agenda regional es que las y los adolescentes estén escolarizados, y ello se refleja en los cuerpos normativos de la mayoría de los países, a partir, como ya se señaló, de la ratificación de los Convenios N° 138 y 182 de la OIT.

De todos modos, la realidad latinoamericana es otra. Por un lado, en aproximadamente la mitad de los países la edad mínima de admisión al empleo y la edad de terminación de la enseñanza obligatoria son diferentes, lo cual señala que no hay una adecuación de la normativa nacional acorde a los lineamientos internacionales. En Guatemala, la edad mínima para el empleo es de 14 años mientras que la edad de terminación de la enseñanza obligatoria es de 15 años. Algo similar ocurre en Costa Rica, donde hay una diferencia de 6 meses entre las dos edades, la educación obligatoria es de 15,5 años mientras que el empleo está autorizado a partir de los 15 años. Pero hay casos en que la brecha entre las dos edades es mucho más grande, como por ejemplo en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde los niños y niñas pueden comenzar a trabajar a las 12 pero la educación es obligatoria hasta los 18 (UNICEF, 2016).

Por otro lado, alrededor de 2019, el 13,4% de los adolescentes de 12 a 17 años de la región participaría en el mercado de trabajo, de acuerdo a la información provista en las encuestas de hogares. Entre los jóvenes de 18 a 24 años esta proporción se elevaría al 52,5%. Lo esperable es que las y los adolescentes no participen de actividades en el mundo laboral, por lo que la situación de este grupo debería ser muy diferente a la de los jóvenes, quienes sí estarían iniciando sus primeros trabajos. La Argentina, Chile, Costa Rica y el Uruguay se diferencian sustantivamente del resto de los países de la región por tener las tasas de actividad más bajas entre los adolescentes, con valores que van entre 1,9% y 3,1%. En estos cuatro países la situación de las y los adolescentes es muy diferente a la de los jóvenes. En el paso de un grupo al otro las tasas se incrementan entre 15 y 30 veces.

**Cuadro 2**  
**América Latina (18 países): adolescentes y jóvenes en la ocupación,**  
**e incremento entre grupos de edad, alrededor de 2019**  
*(En porcentajes)*

	Adolescentes y jóvenes en la ocupación		
	12 a 17 años (a)	18 a 24 años (b)	Incremento (b)/(a)
Argentina (2019)	2,1	39,7	18,9
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018)	21,5	44,4	2,1
Brasil (2019)	8,1	53,1	6,6
Chile (2017)	1,2	37,3	31,1
Colombia (2018)	10,3	53,6	5,2
Costa Rica (2019)	1,8	41,7	23,2
República Dominicana (2019)	5,6	51,9	9,3
Ecuador (2019)	15,1	49,0	3,2
Guatemala (2014)	28,4	58,6	2,1
Honduras (2019)	26,8	54,4	2,0
México (2018)	20,2	56,7	2,8
Nicaragua (2014)	23,1	53,8	2,3
Panamá (2019)	11,5	51,6	4,5
Perú (2019)	17,0	58,6	3,5
Paraguay (2019)	20,2	61,5	3,0
El Salvador (2019)	14,3	48,1	3,4
Uruguay (2019)	3,1	47,2	15,3
Venezuela (República Bolivariana de) (2014)	8,7	46,5	5,4
Promedio ponderado	13,4	52,5	4,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En el otro extremo, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua y el Paraguay son los países en donde los adolescentes tienen una participación laboral mayor, en todos los casos por encima del 20%. En estos países, las tasas de los jóvenes supera a las de las y los adolescentes entre 2 y 3 veces; es decir la situación de los adolescentes es mucho más cercana a la de los jóvenes, situación que evidencia la dificultad de postergar el ingreso al mundo del trabajo, un inicio temprano de uno de los pilares de transición hacia la vida adulta.

En un estudio realizado por IPEE UNESCO Buenos Aires sobre la situación laboral de las y los adolescentes de entre 15 y 17 años, con datos correspondientes a inicios de la década pasada<sup>4</sup>, se relaciona claramente el ingreso al mundo del trabajo con la necesidad de involucrarse en la construcción del bienestar familiar debido a la situación económica de sus hogares. El estudio identifica inicialmente algunas tendencias estructurales para el conjunto de la región que muy probablemente sigan vigentes; en principio, destaca que las y los adolescentes que trabajan destinan —en promedio— 35 horas semanales a actividades económicas, y en su mayoría reciben remuneración a cambio de la actividad que realizan. Aproximadamente, el 60% trabaja en relación de dependencia (son obreros o empleados), el 21% trabaja en forma independiente y el 19% lo hace en emprendimientos familiares en forma no remunerada.

<sup>4</sup> En ese estudio se utilizaron las siguientes encuestas: Argentina - EPH 2014 del INDEC; Estado Plurinacional de Bolivia 2013 ECH del INE; Brasil 2014 PNAD del IBGE; Colombia 2013 ECH del DANE; Costa Rica 2012 EHPM del INEC; Chile 2011 CASEN de MIDEPLAN; República Dominicana 2013 ENFT del Banco Central de la Rep.; Ecuador 2013 EESD del INEC; El Salvador 2010 EHPM de la DIGESTYC; Guatemala 2011 ECV del INE; Honduras 2011 EHPM del INE; México 2012 ENIGH del INEGI; Nicaragua 2009 EMNV del INEC; Panamá 2013 ECH del DEC; Paraguay 2013 EIDH de la DGGEC; Perú 2012 ENH del INEI; Uruguay 2013 ECH del INE y República Bolivariana de Venezuela 2011 EHM del INE.

Cuando las y los adolescentes trabajan en relación de dependencia suelen destinar en promedio 10 horas más al trabajo que sus pares que participan en emprendimientos familiares. En la mayoría de los países la primera configuración —trabajo adolescente mayormente asalariado e intensivo en tiempo— es más frecuente entre quienes residen en áreas urbanas y entre los varones; mientras que el trabajo adolescente familiar y no remunerado es más frecuente en las áreas rurales y entre las mujeres (D' Alessandre, 2013).

Ahora bien, el estudio destaca además que, independientemente de la proporción de adolescentes que trabajan o buscan trabajo en cada país, en todos se observan algunas tendencias bien marcadas. La tasa de actividad es considerablemente más alta entre los adolescentes que interrumpieron su trayectoria escolar, entre los varones, entre quienes residen en áreas rurales y entre los adolescentes que conforman familias con alta acumulación de desventajas sociales. Por su parte, si los adolescentes pertenecen a familias de los estratos sociales más desfavorecidos la probabilidad que trabajen es, en términos generales, tres veces más alta que sus pares de los estratos más favorecidos y si residen en áreas rurales, prácticamente se duplica respecto a quienes residen en áreas urbanas.

Un último dato para destacar de este estudio es que, para el conjunto de los países de la región, las y los adolescentes aportan, con su trabajo, ingresos al hogar que representan, en promedio, 26% del total del ingreso familiar. Aun con este aporte, las familias en donde residen los adolescentes trabajadores no logran conformar por vía laboral el mismo nivel de ingresos que el resto de las familias con adolescentes. Sus ingresos de fuente laboral son en promedio un 19% menor que el del total de las familias con adolescentes (D' Alessandre, 2013).

Lejos de ser una experiencia que trae aparejada la ampliación de capacidades, o la adquisición de calificaciones o experiencia, el trabajo adolescente es, mayoritariamente, la expresión de una situación de vulnerabilidad o de carencias críticas de sus hogares. Ello lleva a que se vaya consolidando una desigualdad inaceptable; mientras un sector de la población adolescente puede dedicarse casi exclusivamente a su desarrollo integral, priorizando las actividades educativas sobre las demás, otro sector importante debe salir a buscar trabajo para aportar a los ingresos de su hogar, lo cual lleva, en muchos casos, a no poder sostener su escolarización, además de alejarlo de sus espacios esperados de socialización y participación social.

#### **4. Las adolescentes y el trabajo de cuidado**

Las y los adolescentes que pertenecen a las familias con menos recursos suelen verse en la necesidad de involucrarse en la construcción del bienestar de su hogar. En el caso de los adolescentes varones, lo habitual es que se integren al mercado de trabajo; con sus ingresos cubren sus gastos personales —aliviando así la lista de gastos del hogar— y aportan al presupuesto familiar. Entre las mujeres, en cambio, el modo habitual de aportar al bienestar del hogar es realizando trabajo doméstico no remunerado, y en particular asumiendo las tareas de cuidado de las personas dependientes de su familia, como adultos mayores, niñas o niños, o personas con discapacidad.

El universo de las adolescentes cuidadoras no fue objeto de análisis hasta hace muy pocos años. Podría afirmarse que su invisibilidad se hizo notar cuando se puso en evidencia que no había categorías desde la cual explicar un hecho muy significativo: la gran mayoría de las y los adolescentes que no estudian ni se insertaron al mercado de trabajo son mujeres. Al analizar más específicamente la situación de actividad de este grupo se puede concluir que la desafiliación educativa y laboral de esta población, que concuerda con las tendencias de abandono temprano de estudios de adolescentes, es una de las razones principales para que las mujeres tengan que renunciar a seguir sus procesos formativos, lo que tiene un costo importante en cuanto a oportunidades de bienestar en el futuro (CEPAL, 2014).

Desde fines de la primera década de este siglo, y hasta inicios de la segunda, se instaló en América Latina un fuerte debate en torno a los erróneamente denominados "ninis", aquellos adolescentes y jóvenes que ni estudian ni trabajan. Una de las principales fuentes de ese debate deviene, sin dudas, del modo particular de caracterizar a este universo de adolescentes y jóvenes: se los define por lo que no son. Definir a un grupo social por lo que no es representa un modo de no hablar de ese grupo; por el contrario, nos habla mucho más de los otros, de quienes lo definen, haciendo visible sus expectativas.

En el caso de las y los adolescentes que no estudian ni participan del mercado laboral, la ausencia de una definición que dé cuenta de quiénes son dio lugar a un conjunto de hipótesis que tuvieron, en su mayoría, una carga muy estigmatizante hacia este grupo. Se instaló fuertemente la imagen de un sector de la sociedad desvinculado de los circuitos naturales de socialización e integración social, y, por consiguiente, sujetos potencialmente peligrosos. Así, por ejemplo, se sostuvo que “son jóvenes que en general carecen de un proyecto de vida y de un ámbito familiar adecuado para su desarrollo personal. Estas características y el desarraigo que experimentan del mercado laboral y de la educación, los hace propensos a la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas” (Millán Smitmans, 2012, pág. 4, citado por D’Alessandre, Sánchez y Hernández, 2014, pág. 5).

Ahora bien, la estigmatización a la que estaba siendo expuesta este grupo comienza a perder sustento cuando, desde diferentes ámbitos, se comienza a analizar quiénes realmente son las personas que no estudian ni son parte del mercado laboral, y se constata que, en su gran mayoría, son mujeres. Alrededor de 2019, en América Latina, el 7% de las y los adolescentes de 12 a 17 años no estudia ni realiza tareas en el mercado de trabajo; entre quienes tienen de 18 a 24 años este porcentaje se eleva al 24,7%. Datos que dan cuenta de la situación entre quienes tienen de 15 a 29 años permiten apreciar que, para el conjunto de la región, el 70,8% de quienes no estudian ni participan del mercado laboral son mujeres; este valor supera el 80% en cinco países de la región: Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua<sup>5</sup>.

La sobrerrepresentación de las mujeres dentro de este grupo de adolescentes y jóvenes lleva a proponer nuevas hipótesis, en donde la doble inactividad se vincula con el trabajo de cuidado doméstico. Las primeras imágenes que se construyeron en torno a ellas remitían a madres, o, en términos más generales, adolescentes afectadas al cuidado de sus hermanos más pequeños, y casi siempre provenientes de los estratos sociales más desfavorecidos. Estudios posteriores (ver D’Alessandre, Sánchez y Hernández, 2014) fueron aportando información complementaria que da sustento a esta hipótesis, y que permite hoy afirmar que, en gran medida, la irrupción de este grupo de mujeres emergente del análisis de la información estadística fue la puerta de entrada hacia un mundo hasta entonces oculto. La histórica invisibilización del trabajo de cuidado se manifestó, entre otras cuestiones, en la tardía incorporación de categorías en los sistemas de relevamiento de información que permitieran captarlo. En tanto no es trabajo de mercado, los operativos de relevamiento de información no lo catalogan como una ocupación, y es por ello por lo que quedan clasificadas como personas que no trabajan.

La razón por la cual las y los adolescentes deban involucrarse en la producción de la base de bienestar de sus familias se encuentra, en la mayoría de los casos, en la configuración de su hogar, y en la posibilidad que los adultos a cargo tienen de conseguir un trabajo que les permita acceder a un flujo de ingresos adecuado y constante. La escasez de ingresos y su irregularidad crea una situación crítica frente a la cual el involucramiento de las y los adolescentes suele ser una necesidad inevitable. Ahora bien, la razón por la cual los hombres hacen su aporte a la familia incorporándose al mercado de trabajo, y las mujeres asumiendo las tareas de cuidado emerge de definiciones y dinámicas intrafamiliares sumamente complejas, inscriptas en una cultura sexista que naturaliza este tipo de arreglos internos.

El involucramiento de las adolescentes en el cuidado de sus familiares dependientes es la expresión clara de dos aspectos centrales de la cultura política vigentes en la región. En primer lugar, frente a la tensión de si el cuidado debe ser una responsabilidad pública o debe resolverse en el ámbito privado familiar, prevalece aún en la región esta segunda mirada: es la familia quien se hace cargo de sus dependientes. En segundo lugar, dentro ya del ámbito familiar, la solución se inscribe en la división sexual del trabajo, donde está absolutamente naturalizado que quienes cuidan son las mujeres. Esta combinación de pautas políticas y culturales vigentes en la región lleva a que las adolescentes, y en particular aquellas de los sectores más desfavorecidos, vean limitadas sus oportunidades de priorizar una cotidianeidad que le represente un pleno desarrollo personal. El hecho de que la gran mayoría de quienes durante la adolescencia no estudian ni participan del mercado de trabajo sean mujeres, y que ellas queden en esa situación por estar asumiendo tareas de cuidado al interior de sus hogares, son una

<sup>5</sup> De acuerdo a tabulaciones especiales del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) realizados por la CEPAL para 18 países de América Latina alrededor de 2019. En el caso de Guatemala y Nicaragua, los datos son para 2014.

expresión clara del desajuste entre las crecientes expectativas sociales depositadas en la escolarización y el desarrollo integral de las mujeres y la persistencia de estereotipos de género que impiden concretarlas (D'Alessandre, Sánchez y Hernández, 2014).

Nuevamente, la imposibilidad de muchas adolescentes de correrse de ese lugar en la dinámica intrafamiliar de construcción de bienestar es la fuente de profundas desigualdades, por la situación de desventaja en la que queda frente a quienes, por vivir en hogares con recursos suficientes como para comprar servicios de cuidado, pueden priorizar su desarrollo personal integral.

Las desigualdades económicas y sociales, y sus implicancias en las condiciones de vida de los sectores más desventajados, representa uno de los factores fundamentales a tener presentes para la construcción de políticas orientadas a resguardar el desarrollo integral de las y los adolescentes; desde ellas es posible entender las dinámicas cotidianas que impiden a un importante sector de las y los adolescentes ejercer plenamente sus derechos en el presente, así como participar de prácticas y dinámicas que conllevan su desarrollo integral y su consolidación como sujetos que pueden construir su propio futuro. Conviven en la región adolescentes y jóvenes que viven su cotidianidad desde lugares muy distintos, con una muy desigual disponibilidad de recursos, cristalizando así un escenario de privilegios y condenas, de injusticia social, que es fundamental desarticular y revertir.

## B. Violencias y discriminaciones en la adolescencia

La adolescencia, ya se señaló, es un momento de gran vulnerabilidad por tratarse de una etapa de la vida de apertura al mundo y toma de distancia de los núcleos familiares o comunitarios primarios, de experimentación y reescritura de las identidades, y de construcción de primeras imágenes de lo que se irá luego consolidando como un proyecto o expectativa de vida. Es por ello por lo que un capítulo central de una agenda de política integral para la adolescencia consiste en ofrecer, a cada adolescente, un devenir protegido de cualquier forma de violencia o discriminación. El desarrollo personal de cada adolescente debe darse en el marco de una vida digna, en términos de bienestar, y en un contexto de cuidado y respeto, y ello debe traducirse en diferentes tipos de acciones orientadas a garantizar esta protección.

Ahora bien, como señala la CEPAL, “América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo, algo inesperado dado su nivel de desarrollo económico, político y social. Por ejemplo, la tasa de homicidios de la región es cinco veces mayor que el promedio mundial (22,1 homicidios y 4,4 homicidios por cada 100.000 personas, respectivamente). Las elevadas tasas de violencia no sólo corresponden a homicidios, sino también a otras expresiones de violencia, como asaltos e incidentes de violencia sexual” (CEPAL, 2019a, pág. 47).

Así, la violencia es parte de la vida cotidiana de las y los adolescentes. A modo ilustrativo, cabe mencionar que, según el Informe de la IV Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud del Uruguay —realizada en el año 2018—, el 57% de las y los adolescentes de 14 a 17 años declara haber sido víctima de alguna forma de violencia: el 29,6% refiere a violencia psicológica, el 33,7% fue víctima de algún robo, y el 10,5% de algún ataque violento que le produjo lesiones.

Además, el 44,1% se sintió en algún momento discriminado. La mayor discriminación se da por las características físicas (26,2%); luego le sigue la forma de vestir (18,9%) o por el sólo hecho de ser joven (10,8%). En la mayoría de los casos, la discriminación ocurrió en un centro educativo (40,2%), y en segundo lugar en un espacio público (26,1%). Por último, el 61,4% declara haber sido víctimas de *bullying*, maltrato y/o acoso: 42,1% fue objeto de insultos, risas o burlas, al 31,2% le quitaron, rompieron o escondieron objetos intencionalmente, y al 29,4% lo excluyeron o ignoraron a propósito (INJ, 2020).

Información correspondiente a Chile complementa este panorama: del Informe general de resultados de la Novena Encuesta Nacional de Juventud se desprende que el 31,9% de adolescentes de entre 15 y 19 años vivió alguna vez situaciones de violencia física. Entre ellos, el 54,2% lo experimentó en el transcurso de los doce meses previos a la encuesta. Cuando se hizo referencia a situaciones de violencia psicológica, el 26,4% declaró haberlo experimentado alguna vez, y entre ellos el 61,3% lo hizo durante el último año (INJUV, 2018).

Por último, se pueden mencionar resultados de la encuesta de juventud de la Argentina, realizada en el año 2014. Si bien el informe publicado por el INDEC no refiere exclusivamente a las y los adolescentes, aporta información que permite una mayor comprensión de lo que implica ser adolescente o joven en ese país. Allí se señala que, en la escuela, un 42,3% de los jóvenes percibió situaciones de violencia entre compañeros, un 11,8% de los maestros hacia los alumnos y un 25,6% de los alumnos hacia los maestros. Casi 1 de cada 4 jóvenes recibió insultos y burlas con frecuencia y casi un 10% fue amenazado en el ámbito escolar. Más allá del entorno de la escuela, 2 de cada 10 jóvenes se sintieron discriminados alguna vez; el ámbito principal en el que manifestaron haberse sentido discriminados es la escuela, concentrando 6 de cada 10 casos; en segundo lugar, se ubica la calle/barrio, con un 16,4%. La mitad de los entrevistados manifestaron haber sido discriminados por sus características físicas (peso, altura, color de piel y otros), cerca de un 15%, por su forma de vestir, y poco más de un 11% por su nivel socioeconómico (INDEC, 2014).

Estos tres casos alcanzan para ilustrar la urgencia de desarrollar acciones que aborden la prevención de la violencia, tanto en la escuela y en el espacio público como en el espacio familiar. Más aún, es fundamental avanzar hacia una agenda de protección especial que ofrezca atención a quienes son víctimas de estas violencias, que busque reparar los efectos de lo que constituye una clara vulneración de derechos.

Cabe destacar que las encuestas captan una mínima parte del espectro de violencias de las que son víctima adolescentes y jóvenes. Una agenda de protección contra toda forma de violencia o discriminación debe tener entre sus acciones la protección ante situaciones de explotación laboral o sexual, de abuso o de trata, así como la protección de adolescentes que terminan formando parte de pandillas o grupos armados vinculados al narcotráfico. Al respecto, la CEPAL señala que, si bien la violencia es constitutiva de la historia de América Latina desde sus inicios, las formas en que se expresa se van reconfigurando; sus manifestaciones recientes se caracterizan por una alta intensidad, por un aumento explosivo y por su expresión territorial, su transnacionalidad y su vinculación con el crimen organizado. En las zonas más afectadas por la violencia, la delincuencia organizada compite con el Estado y a veces incluso lo suplanta, forzando, en el caso de los países más afectados, el incremento de las tasas de migración, particularmente entre la población juvenil (CEPAL, 2019a).

Una de las formas de discriminación más arraigadas en las sociedades latinoamericanas, y que constituye un aspecto estructural de la cultura de la región, es la discriminación hacia indígenas y afrodescendientes; las y los adolescentes pertenecientes a estos pueblos están entre sus principales víctimas. La historia de América Latina es una historia de hibridaciones y mestizajes, cuya narración es incompleta si no incluye una permanente referencia a las múltiples identidades de los pueblos originarios, con sus diferencias, tensiones, conflictos y fusiones, las de aquellos que bajaron de los barcos que provenían de Europa, y las de quienes eran traídos contra su voluntad desde África. Identidades que en su mixtura recurrente y continua quitan todo sustento a la imagen de culturas puras que coexisten, o de purezas que deben ser protegidas. Tradiciones y cosmovisiones cuya interacción estuvo signada por relaciones de poder sumamente asimétricas, que dieron lugar a una larga sucesión de actos de exterminio, explotación y discriminación.

La negación de sus culturas, la exclusión histórica de los espacios de poder, las barreras al acceso a la tierra, o la explotación laboral que forman parte de la historia de estos pueblos se hace visible —entre muchas otras cosas— en el lugar que ocupan actualmente en la estructura social de los países de la región. Según la CEPAL, “los niveles de pobreza y pobreza extrema entre las personas indígenas y afrodescendientes son más elevados en comparación con el resto de la población. En 2019, la tasa de pobreza de las personas indígenas ascendió al 46,7% y la de pobreza extrema al 17,3%, equivalentes al doble (2,1 veces) y el triple (3,1 veces) de las respectivas tasas para la población no indígena ni afrodescendiente en el conjunto de los nueve países considerados en su análisis. Asimismo, los niveles de pobreza y pobreza extrema de la población afrodescendiente superan en gran medida los correspondientes a la población no indígena ni afrodescendiente en el grupo de seis países que incluyen esta característica, pues las tasas entre los afrodescendientes son aproximadamente un 60% mayores que las de la población no indígena ni afrodescendiente” (CEPAL, 2021a, pág. 61).

Los mecanismos de discriminación adquieren especial relevancia cuando se ponen de manifiesto en las relaciones que se establecen entre los sujetos y el Estado; esto es, cuando el ser indígena o afrodescendiente posiciona a los sujetos en un lugar de desventaja en su relación con las instituciones estatales o con sus políticas y prestaciones. Ejemplo de ello es el menor acceso a los sistemas de protección social por parte de los trabajadores por cuenta propia. Mientras que en algunos países (Estado Plurinacional de Bolivia, México y Perú), prácticamente la totalidad de los trabajadores independientes no tiene cobertura de pensiones, en otros se ha avanzado en su cobertura por medio de regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes, pero se siguen observando grandes brechas étnico-raciales. En aquellos países donde hay información desagregada que permite analizar este fenómeno se aprecia que la proporción de trabajadores autónomos que cotizan en el sistema de pensiones, entre quienes no son ni indígenas ni afrodescendientes, puede llegar a casi duplicar o triplicar la proporción de quienes sí lo son (CEPAL, 2021a).

En este contexto de exclusión y desprotección social se inscribe la vida cotidiana de las y los adolescentes indígenas o afrodescendientes. A ello se suma las barreras que se sustentan en diferencias en las pautas culturales y en la lengua, que quedan inscriptas en el terreno de lo incorrecto, del hablar mal o de la falta de vocabulario (Corbetta y otros, 2018).

## C. El acceso a la educación

Uno de los aspectos donde se hace más visible el impacto que tienen las desigualdades estructurales de la región en la situación de adolescentes y jóvenes es en su posibilidad de acceder al sistema educativo, y sostener su trayectoria hasta completar al menos la educación secundaria, una trayectoria que represente, además, una experiencia plena en términos de aprendizajes y de desarrollo personal.

El derecho a la educación es tal vez el derecho cuya realización está más regulada, con definiciones en detalle respecto a qué obligaciones representa a cada Estado para garantizar su ejercicio. La obligatoriedad de la escolarización expresa un reconocimiento a la relevancia de la educación tanto para el desarrollo de cada individuo como del conjunto de la sociedad. En la mayoría de los países las nuevas generaciones deben transitar un ciclo obligatorio de al menos 13 años; ello implica día a día, durante esos años, asistir a su escuela y priorizar las actividades educativas por sobre las otras.

Los análisis sobre la situación educativa cuentan con una doble ventaja respecto a otras áreas de análisis de las adolescencias; por un lado, existe un parámetro de referencia claro para tomarlo como criterio valorativo: se espera que el 100% de las y los adolescentes haya completado el nivel primario de educación, y que el 100% complete la educación secundaria superior<sup>6</sup>. Siempre que un indicador sobre acceso, permanencia o graduación no llegue a ese valor se estará indiscutiblemente ante una situación de vulneración del derecho a la educación. Por el otro, los sistemas regulares de producción de información de los Estados de la región generan datos que permiten un monitoreo riguroso de la medida en que la población está pudiendo ejercer ese derecho. Se presenta a continuación una selección de esos datos, para ofrecer un panorama general de la situación educativa de las y los adolescentes de la región.

### 1. Notas sobre el panorama educativo actual en la región

Son muchos los indicadores que pueden utilizarse para dar cuenta de la situación educativa de América Latina. Es importante articular datos que, vistos en conjunto, permitan una descripción de la forma que toman las trayectorias educativas de niñas, niños y adolescentes, así como las particularidades que adquieren según sus características individuales y sociales. De todos modos, hay dos indicadores que se destacan por su contundencia, y son aquellos que nos indican cuántos adolescentes lograron completar el nivel primario y cuántos jóvenes completaron el secundario. El análisis que aquí se propone pondrá el foco en el comportamiento de estos indicadores, con el fin de ofrecer un panorama sintético de la situación.

<sup>6</sup> En rigor, en sólo 13 de los 19 países de la región la educación secundaria superior es obligatoria. De todos modos, la totalidad de los países han ratificado tratados internacionales y acuerdos que proponen la obligatoriedad de este nivel, entre ellos la CIDN y los Objetivos de Desarrollo Sustentable. Por ello se toma aquí como horizonte de referencia para todos los países de la región.

En América Latina, en el año 2018 el 95,5% de las y los adolescentes de entre 15 y 19 años tenían el nivel primario de escolarización completo. En 13 países los niveles de graduación superan el 95%, en tanto sólo cuatro países tienen tasas de graduación inferiores a 90%: Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua<sup>7</sup>. Los datos presentados en el cuadro 3 permiten ver que no se percibe diferencia en los niveles de graduación según el sexo de las y los adolescentes. Sólo en tres países se percibe un índice de paridad de género diferente a 1.0; en los casos de Nicaragua y Honduras se percibe una graduación levemente mayor entre las mujeres, en tanto que en Guatemala esta es menor a la de los hombres.

En líneas generales, el balance que se puede hacer de los avances hacia la universalización de la educación primaria es positivo. Aun así, es alarmante que cerca del 5% de las y los adolescentes de la región no haya completado este nivel, valor que supera al 10% en algunos países, y que se concentran en los sectores más postergados de la sociedad, perpetuando así su condición de pobreza.

**Cuadro 3**  
**América Latina (18 países): tasas de conclusión del nivel primario y secundario de educación, por sexo, e índices de paridad de género, alrededor de 2018<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

	Educación primaria <sup>b</sup>				Educación secundaria <sup>c</sup>			
	Total	Hombres	Mujeres	IPG <sup>d</sup>	Total	Hombres	Mujeres	IPG
Argentina	99,2	99,1	99,3	1,0	71,2	65,7	76,6	1,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	98,0	97,9	98,1	1,0	76,2	76,2	76,3	1,0
Brasil	98,4	98,0	98,8	1,0	73,6	68,6	78,8	1,1
Chile	99,2	99,0	99,4	1,0	86,6	84,3	88,9	1,1
Colombia	96,5	95,6	97,5	1,0	74,6	70,7	78,2	1,1
Costa Rica	97,5	97,2	97,7	1,0	59,4	54,0	65,0	1,2
República Dominicana	94,5	92,3	96,8	1,0	62,9	53,9	71,6	1,3
Ecuador	98,4	98,1	98,8	1,0	72,7	71,7	73,8	1,0
Guatemala	74,5	76,5	72,6	0,9	33,0	33,2	32,8	1,0
Honduras	88,8	86,1	91,6	1,1	41,6	37,2	46,2	1,2
México	97,3	96,8	97,8	1,0	57,6	55,9	59,2	1,1
Nicaragua	80,7	74,9	86,5	1,2	43,7	37,4	49,7	1,3
Panamá	97,1	97,0	97,1	1,0	65,7	62,1	69,5	1,1
Perú	98,4	98,4	98,4	1,0	85,4	86,1	84,8	1,0
Paraguay	94,2	93,0	95,7	1,0	62,5	60,4	64,6	1,1
El Salvador	89,9	88,9	90,9	1,0	41,7	40,0	43,2	1,1
Uruguay	98,1	97,6	98,6	1,0	41,1	35,5	46,9	1,3
Venezuela (República Bolivariana de)	95,5	94,3	96,7	1,0	72,6	67,7	77,7	1,1
Promedio ponderado	96,3	95,8	96,8	1,0	67,7	64,3	71,0	1,1

Fuente: Elaboración propia sobre Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

<sup>a</sup> Para el caso de Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela los datos corresponden al año 2014.

<sup>b</sup> Porcentaje de jóvenes de entre 15 y 19 años que completaron el nivel primario.

<sup>c</sup> Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 24 años que completaron el nivel secundario.

<sup>d</sup> Es el cociente entre las tasas femeninas sobre las tasas masculinas. Valores superiores a 1.0 dan cuenta de un nivel mayor de graduación por parte de las mujeres.

<sup>7</sup> Cabe recordar que los datos de Guatemala y Nicaragua son del año 2014.

La situación es mucho más compleja en el nivel secundario, donde la heterogeneidad de escenarios es mucho mayor. En principio, para el conjunto de la región, en el año 2018 sólo 2 de cada 3 jóvenes de 20 a 24 años habían completado el nivel secundario. Los países que tienen las tasas de graduación más alta son Chile y el Perú, con valores levemente superiores al 85%. En cinco países las tasas de graduación son menores al 50%: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y el Uruguay. Así, el rango de situaciones que se despliega a lo largo de la geografía de la región es muy variado, donde hay países que duplican los niveles de graduación de otros. Los niveles de graduación de las mujeres son, en todos los casos, iguales o superiores al de los hombres.

Estos primeros datos sobre los niveles de graduación en la educación secundaria alertan sobre uno de los desafíos más difíciles que están enfrentando hoy los países de la región. Si bien la extensión de la obligatoriedad hasta la secundaria es relativamente reciente, son muchos los esfuerzos que los Estados están realizando para hacer efectivo este derecho; una mirada retrospectiva de la forma en que se fue avanzando en la universalización del nivel secundario permitirá comprender más acabadamente la situación actual, así como dimensionar los desafíos hacia el futuro.

## **2. Tendencias de mediano plazo en la educación secundaria: buenas y malas noticias**

Si se analizan datos que permiten ver desde una perspectiva temporal los niveles de graduación de la educación secundaria en América Latina emerge un hallazgo muy positivo: la situación educativa actual es mucho mejor a la que había a inicios de este siglo. Esta afirmación tiene sustento en al menos tres ideas centrales que emergen del cuadro 4.

En primer lugar, en todos los países hubo avances sustantivos en las tasas de graduación de este nivel. Para el conjunto de la región, en el año 2002 sólo se graduaba el 47,3% de los adolescentes. Hacia 2018 esta proporción se elevó al 67,7%. Esto representa un incremento relativo de más del 40%.

En segundo lugar, se puede apreciar que los incrementos han sido más intensos en aquellos países donde a inicios de siglo las tasas eran más bajas. Así, por ejemplo, Honduras, Guatemala, el Paraguay y El Salvador tuvieron un incremento relativo en sus niveles de graduación superior al 70%. Esto se traduce en una reducción de la brecha entre países, y en una mejora sustantiva entre aquellos con mayores dificultades.

Por último, un tercer elemento muy importante para destacar es que, si en cada país se comparan los avances en ambos extremos de la escala social, se ve que la situación de los sectores más postergados ha mejorado sustantivamente. En promedio, para el conjunto de la región las tasas de escolarización de los sectores de mejores ingresos (quintil V) se incrementaron en este período un 9,9%. En cambio, entre los más pobres (quintil I) este incremento fue del 164%.

El incremento de las tasas de escolarización trae aparejada una mejora muy importante de la situación entre los sectores más postergados, lo cual se traduce en una reducción significativa de las brechas de desigualdad entre los diferentes estratos sociales. Si se observa el comportamiento del índice de desigualdad socioeconómica (IDSE), que expresa la relación entre la escolarización en el quintil V y la del quintil I, puede apreciarse que en todos los países se redujo; en algunos de un modo muy importante, como los casos de Nicaragua, México, el Estado Plurinacional de Bolivia o el Brasil.

En síntesis, lo que se aprecia en la región es una mejora generalizada de los niveles de graduación del nivel secundario, que se da de modo más acelerado en aquellos países que tenían, a inicios de siglo, los niveles más bajos, hecho que reduce de un modo importante las brechas entre países. Al interior de cada uno de los países, estos incrementos en los niveles de graduación responden, en gran medida, a una importante mejora de la situación educativa de los sectores socialmente más postergados, lo cual significó, en todos los casos, una importante reducción de las desigualdades educativas que tienen sustento en las condiciones económicas de cada familia. Se percibe sin dudas un gran esfuerzo en la región por avanzar gradualmente hacia la universalización de este nivel educativo.

**Cuadro 4**  
**América Latina (18 países): tasas de conclusión del nivel secundario<sup>a</sup> total y en quintiles I y V,**  
**índice de desigualdad socioeconómica y variación relativa de las tasas de conclusión,**  
**alrededor de 2002 y 2018**  
*(En porcentajes)*

	2002				2018 <sup>b</sup>				Variación 2002-2018		
	Total	Quintil I	Quintil V	IDSE <sup>c</sup>	Total	Quintil I	Quintil V	IDSE	Total	Quintil I	Quintil V
Argentina	62,2	47,2	90,7	1,9	71,2	51,4	92,5	1,8	14,5	8,9	2,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	48,7	13,8	74,8	5,4	76,2	58,6	90,2	1,5	56,5	324,6	20,6
Brasil	47,8	13,9	85,7	6,2	73,6	50,8	95,6	1,9	54,0	265,5	11,6
Chile	73,8	47,0	94,8	2,0	86,6	77,8	95,6	1,2	17,3	65,5	0,8
Colombia	55,6	24,5	88,0	3,6	74,6	52,1	93,8	1,8	34,2	112,7	6,6
Costa Rica	37,9	12,3	68,7	5,6	59,4	31,6	87,6	2,8	56,7	156,9	27,5
República Dominicana	39,6	22,4	66,3	3,0	62,9	41,5	80,4	1,9	58,8	85,3	21,3
Ecuador	48,3	22,2	76,4	3,4	72,7	55,9	91,0	1,6	50,5	151,8	19,1
Guatemala	19	2,5	49,2	19,7	33	9,3	69,5	7,5	73,7	272,0	41,3
Honduras	22,2	3,3	49,7	15,1	41,6	12,5	71,4	5,7	87,4	278,8	43,7
México	38,8	9,1	74,3	8,2	57,6	33,8	81,6	2,4	48,5	271,4	9,8
Nicaragua	26,4	3,8	56,0	14,7	43,7	25,2	72,0	2,9	65,5	563,2	28,6
Panamá	46,8	13,2	81,1	6,1	65,7	34,2	89,6	2,6	40,4	159,1	10,5
Perú	66,1	25,9	89,4	3,5	85,4	65,1	97	1,5	29,2	151,4	8,5
Paraguay	36,6	11,2	61,1	5,5	62,5	34,3	88,5	2,6	70,8	206,3	44,8
El Salvador	38,4	10,9	74,9	6,9	41,7	14,2	72,9	5,1	8,6	30,3	-2,7
Uruguay	30,4	12,5	66,3	5,3	41,1	13	76,4	5,9	35,2	4,0	15,2
Venezuela (República Bolivariana de)	45,5	22	73,9	3,4	72,6	57,8	84,5	1,5	59,6	162,7	14,3
Promedio ponderado	47,3	17,6	80,1	4,6	67,7	46,6	88	1,9	43,1	164,8	9,9

Fuente: Elaboración propia sobre Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), "Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

<sup>a</sup> Porcentaje de jóvenes de entre 20 y 24 años que completaron el nivel secundario.

<sup>b</sup> Para el caso de Guatemala, Nicaragua y Venezuela los datos más actuales corresponden al año 2014.

<sup>c</sup> Es el cociente entre las tasas de graduación en el quintil V sobre las correspondientes al quintil I.

Si este ritmo de crecimiento de las tasas de graduación del nivel secundario se pudiera sostener en el tiempo, el escenario sería muy alentador. Ahora bien, hay señales claras que muestran una fuerte desaceleración de esta tendencia expansiva, y que invitan a plantear la hipótesis de que se estaría llegando a un techo en los procesos de mejora educativa.

El cuadro 5 presenta las tasas anuales promedio de crecimiento de las tasas de graduación en dos períodos diferentes: en el tramo comprendido entre 2002 y 2014, y en el que va de 2014 a 2018. Estas tasas muestran cuál fue el ritmo de crecimiento anual de las tasas de graduación del nivel secundario en ambos períodos.

Para el conjunto de la región, durante el primer tramo aquí analizado las tasas de graduación del nivel secundario se incrementaron a un ritmo del 2,5% anual. En el segundo período, en cambio, fue del 1,7%. En el cuadro se destacan con color aquellos casos en que el ritmo de crecimiento decrece en el segundo período. En 10 de los 15 países para los que se cuenta con información se aprecia una reducción del ritmo; en algunos casos, esa reducción es muy significativa, como por ejemplo Costa Rica, el Paraguay o el Perú. En la República Dominicana no se aprecia un incremento de las tasas en el último período, en tanto que en Honduras y El Salvador fue negativo.

**Cuadro 5**  
**América Latina (15 países): tasas de crecimiento promedio anual de las tasas de conclusión del nivel secundario,**  
**para el total de cada país y para los quintiles I y V, 2002-2014 y 2014-2018**  
*(En porcentajes)*

	Total		Quintil I		Quintil V	
	2002-2014	2014-2018	2002-2014	2014-2018	2002-2014	2014-2018
Argentina	0,4	2,2	-0,4	3,5	-0,3	1,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,6	3,5	10,6	6,1	0,4	3,5
Brasil	3,0	1,8	9,4	5,5	0,7	0,7
Chile	1,3	0,7	4,4	1,8	0,0	0,3
Colombia	2,0	1,5	4,4	6,2	0,5	0,2
Costa Rica	3,6	0,5	8,7	-1,5	2,1	-0,1
República Dominicana	3,9	0,0	5,7	-1,3	2,2	-1,6
Ecuador	2,5	3,5	5,7	8,1	0,9	1,8
Honduras	5,1	-0,6	13,9	-8,7	3,0	-0,7
México	2,4	2,8	10,0	4,3	0,3	1,5
Panamá	1,9	2,9	3,9	13,0	0,7	0,3
Perú	1,9	0,8	6,7	3,7	0,6	0,3
Paraguay	4,2	1,1	6,9	8,3	2,5	1,7
El Salvador	1,5	-2,3	3,9	-4,8	0,0	-0,7
Uruguay	1,6	2,7	-2,3	8,4	0,7	1,4
Promedio simple	2,5	1,7	6,9	4,4	0,6	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de procesamientos especiales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuando se analizan estas tendencias al interior de los distintos estratos sociales se aprecia una reducción generalizada de la graduación entre quienes pertenecen a los sectores de mayores ingresos, tendencia previsible en tanto se va llegando a niveles más altos de escolarización. Ahora bien, uno de los puntos más preocupantes que emerge del cuadro 5 es que hay una fuerte reducción del ritmo de crecimiento entre quienes pertenecen al sector de menores ingresos en la mayoría de los países. En cuatro de ellos (Costa Rica, República Dominicana, Honduras y El Salvador) los incrementos en el último período son negativos; es decir, se redujo el porcentaje de jóvenes que han completado la educación secundaria.

Así como es posible afirmar que el panorama educativo actual es mucho mejor al que existía a inicios del siglo, no es posible sostener lo mismo respecto a cinco años atrás. Este análisis de tendencias de mediano plazo muestra cómo, en los últimos años, se produce un enlentecimiento, y en varios casos un freno, en la mejora de los niveles de graduación de la educación secundaria. Un análisis regional publicado recientemente por la CLADE señala que este comportamiento se verifica también en las tasas de asistencia escolar a los 5 años, la tasa de asistencia escolar de 15 a 17 años y en la tasa de finalización del nivel primario (López, Desalvo y Sánchez, 2021).

Lo grave de este escenario es que esta reducción del ritmo de los procesos de expansión educativa se registra cuando aún se está muy lejos de llegar a cumplir con el objetivo de universalizar el pleno ejercicio del derecho a la educación. Esto es, se estaría llegando a un techo en la mejora del panorama educativo cuando, en promedio, uno de cada tres adolescentes de la región no logra finalizar el nivel secundario, proporción que se eleva a más de la mitad en varios países de América Latina.

El panorama adquiere mayor complejidad cuando se analiza la situación educativa de las y los adolescentes indígenas o afrodescendientes. El mismo estudio de CLADE recién mencionado analiza —con base en las encuestas de hogares de cada país— la situación educativa en los pueblos indígenas del

Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala México y Panamá, y busca establecer algunas comparaciones con quienes no lo son (López, Desalvo y Sánchez, 2021). A los efectos de evitar el sesgo en los resultados comparados que puede traer la diferencia en el nivel socioeconómico entre quienes son indígenas y quienes no lo son, el estudio pone el foco exclusivamente en el 30% más pobre de la población.

En los cuatro países se registran aumentos en las tasas netas ajustadas de asistencia escolar secundaria alta y las tasas de finalización secundaria (a excepción de la graduación de Panamá) entre los adolescentes indígenas. No obstante, estos crecimientos son muy diversos en su magnitud. El Estado Plurinacional de Bolivia es el país que mayores logros educativos registra entre los pueblos indígenas de ingresos bajos. Se duplica la tasa de asistencia en la secundaria alta para personas indígenas, y un 28% más logra graduarse en comparación con los datos de hace 20 años atrás. Estas mejoras van de la mano con una reducción de las desigualdades educativas dentro del universo de familias de bajos ingresos, entre indígenas y no indígenas. Así como antes pudo constatarse una reducción de las desigualdades entre familias de altos o bajos ingresos, aquí se visualiza que dentro de las familias de bajos ingresos el proceso de inclusión de los pueblos indígenas fue más intenso. El resto de los tres países presentan logros más tenues. Por ejemplo, Panamá registra un comportamiento distinto entre ambos indicadores educativos. La tasa neta ajustada de asistencia escolar de secundaria alta crece hasta un 48%, e implica una reducción de la brecha de desigualdad educativa hasta 1.5. Sin embargo, en la actualidad, los niveles de graduación indígena pobre caen 7 puntos porcentuales, y la brecha de desigualdad educativa aumenta a 1.9. Por su parte, México y Guatemala registran incrementos en sus valores finales, pero no logran reducir las brechas de desigualdad entre indígenas y no indígenas en igual condición socioeconómica (López, Desalvo y Sánchez, 2021).

Un análisis equivalente se realiza respecto a la situación educativa de las y los adolescentes afrodescendientes, considerando los casos del Brasil, Panamá y el Uruguay. Las tasas netas de asistencia escolar secundaria alta registran aumentos altos en el Brasil (de 31% a 81%), incrementos medios en el Uruguay (65% a 76%) y casi nulos en Panamá (de 81% a 82%). Esto se tradujo, especialmente en el Brasil, en una reducción de las brechas de desigualdad respecto a los sectores no afrodescendientes de ingresos bajos, y en 2018 la desigualdad entre afrodescendientes y no afrodescendientes de ingresos bajos en este indicador educativo resulta imperceptible estadísticamente. En la tasa de terminalidad de la escuela secundaria se observan índices de desigualdad más acentuados, especialmente en el Uruguay, a pesar de sus esfuerzos de reducción de la brecha en un 40% (López, Desalvo y Sánchez, 2021).

Si bien el Uruguay no es el país con mayor porcentaje de personas afrodescendientes, es el país con mayor índice de desigualdad educativa entre los tres que se analizan en ese estudio. Las y los adolescentes afrodescendientes uruguayos provenientes de los sectores de ingresos bajos terminan la secundaria un 50% menos que sus pares. Por su parte, en el Brasil se refleja un proceso de expansión del sistema educativo con una fuerte impronta inclusiva. En las nuevas generaciones brasileñas provenientes de sectores de bajos ingresos familiares, quienes se reconocen afrodescendientes asisten efectivamente a la secundaria alta al igual que sus pares y culminan sus estudios secundarios un 10% menos respecto a sus pares no afrodescendientes pobres (López, Desalvo y Sánchez, 2021).

Aquí se aprecia nuevamente que en los momentos de expansión educativa de la región los sectores más beneficiados han sido los que históricamente habían sido más postergados; en este caso, las y los adolescentes de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Ahora bien, la amenaza de un techo a esos procesos de expansión educativa pone nuevamente a este grupo entre los más afectados, pues -a pesar de los avances registrados- son quienes aún muestran los mayores indicadores de desescolarización temprana.

Se hace visible que hay múltiples factores estructurales que representan un obstáculo a las políticas que se están desarrollando para avanzar en la universalización del derecho a la educación; un modo de identificar algunos de esos factores que podrían estar marcando el fin de la expansión educativa —más allá de los ya señalados— es conocer los motivos por los cuales las y los adolescentes debieron interrumpir su trayectoria educativa.

### 3. ¿Por qué hay adolescentes que no van a la escuela?

Las razones por las cuales las y los adolescentes puedan verse en la necesidad de interrumpir sus estudios pueden ser muchas; son fenómenos complejos en los que coexisten diferentes factores que, en su articulación, pasan a ser determinantes para que una trayectoria educativa se frustre o, por el contrario, pueda ser exitosa. Los sistemas nacionales de producción estadística incluyen cada vez más, en las encuestas que se realizan en los hogares, preguntas que buscan indagar sobre estos motivos. En ellas se les pregunta, a quienes no están estudiando, la razón de su desescolarización.

El cuadro 6 permite apreciar que, en general, entre los factores que más peso tienen en la desescolarización de las y los adolescentes de 12 a 17 años se encuentran las dificultades económicas o la necesidad de salir a trabajar. En los casos de Honduras y Guatemala esto ocurre en más de la mitad de los casos, y en otros siete países estos valores van entre el 20% y el 35%. Como ya se señaló, cuando las y los adolescentes deben dejar de estudiar para involucrarse en las tareas de producción de la base de bienestar en sus hogares, la división sexual de roles intrafamiliares suele llevar a que los hombres se inserten en el mercado de trabajo y las mujeres asuman tareas domésticas o de cuidado. En El Salvador, por ejemplo, esta causa está detrás del 16% de las historias de desescolarización, aunque son seis los países donde esta causa supera el 10% de los casos. Si se toman las causas de origen económico y las vinculadas al trabajo de cuidados juntas —como indicio de adolescentes que, de un modo u otro, no pueden finalizar sus estudios por la débil respuesta del Estado en materia de protección social y acceso a políticas de cuidado— en seis de los doce países considerados en este análisis supera el 40% de los casos, llegando a un máximo del 70% en Guatemala.

**Cuadro 6**  
**América Latina (12 países): motivos de no estudiar de adolescentes de 12 a 17 años, alrededor de 2018<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

	Motivos económicos/ trabajo remunerado	Trabajo doméstico/ maternidad	No le interesa	Otros motivos	Ns/Nc	Total
Bolivia (Estado Plurinacional de)	29,6	11,6	12,3	32,4	14,1	100
Chile	8,5	12,2	12,7	65,0	1,6	100
Costa Rica	22,1	6,4	33,9	37,6	0,0	100
Ecuador	32,9	7,4	28,4	31,3	0,0	100
El Salvador	24,4	16,2	41,2	18,2	0,0	100
Guatemala	61,3	8,7	18,3	11,7	0,0	100
Honduras	51,6	5,8	27,6	14,7	0,3	100
Panamá	23,2	12,3	39	25,5	0,0	100
Perú	28,4	9,9	9,1	52,6	0,0	100
Paraguay	27,5	13,8	31,7	27,0	0,0	100
República Dominicana	8,4	11,2	45,7	27,6	7,1	100
Uruguay	3,3	5,1	35,1	16,6	39,9	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Se considera a quienes declaran no estar estudiando o no asistir a un establecimiento educativo.

Otro factor que aparece con mucho peso al momento de analizar las causas de desescolarización es el desinterés frente a los estudios. El peso que tiene esta respuesta es importante e invita a poner la mirada en la propuesta educativa desde la cual las escuelas reciben diariamente a sus estudiantes. Cabe aquí preguntarse sobre los contenidos curriculares, las dinámicas institucionales, las propuestas

pedagógicas y demás factores que hacen al día a día de las aulas. Entre los países para los que se cuenta con información, en seis esta razón explica más del 30% de los casos de desescolarización. La opción “otros motivos” de desescolarización, que también concentra un porcentaje importante de respuestas, nuclea diferentes factores no contemplados entre las opciones principales, entre los cuales están, seguramente, todos aquellos que refieren a violencias entre pares o institucionales, maltratos o discriminación.

Las causas por las cuales las y los adolescentes van interrumpiendo sus estudios antes de finalizar la educación secundaria son múltiples, y nunca operan solas. Por el contrario, es en su articulación donde se potencian; por ejemplo, las necesidades económicas tienen más probabilidad de desencadenar un episodio de desescolarización si la propia escuela no logra ser atractiva para sus estudiantes. Ahora bien, son muchos los mecanismos institucionales a través de los cuales las escuelas son menos atractivas para las y los estudiantes que no responden a cierto perfil esperado, y que afectan a quienes provienen de los sectores rurales, los de menos ingresos, de los pueblos indígenas o poblaciones afrodescendientes, a personas con discapacidad o a la comunidad LGBTI. Entre estos mecanismos cabe mencionar la subestimación o descalificación de estos grupos en los contenidos curriculares y en las expectativas de algunos docentes, dinámicas que no se ajustan a sus cotidianidades o pautas culturales, o preconceptos vigentes con una fuerte carga discriminatoria. Las instituciones escolares se constituyen, en muchos casos, en instituciones que, operando bajo el mandato de la inclusión educativa, terminan siendo sumamente discriminatorias. Adquiere aquí sentido una hipótesis: una de las principales causas de desescolarización de los adolescentes, o de la dificultad de seguir avanzando en la expansión de la educación secundaria, está en la violencia que muchas instituciones tienen hacia ellos al no estar dispuestas a establecer un diálogo que parta de reconocer quiénes son, de asumir su verdadera identidad (López, 2011b).

En síntesis, este rápido recorrido por diferentes aspectos de la situación educativa de las y los adolescentes en la región permite sostener algunas definiciones que merecen especial atención; en primer lugar, y tras un período de importantes avances hacia la universalización del ejercicio del derecho a la educación, hay indicios claros que dan sustento a la hipótesis de que se ha llegado a un techo en el proceso de expansión e inclusión educativa. Como se señaló, es posible afirmar que, en términos de permanencia y graduación en el nivel secundario, el panorama educativo actual es mucho mejor que el que había a inicios de siglo, pero no es posible afirmar lo mismo respecto a hace cinco años atrás. Por el contrario, en ciertos países y para ciertos sectores sociales se perciben leves retrocesos en estas áreas. En segundo lugar, este enlentecimiento o finalización de los procesos de expansión educativa de la región se da cuando aún quedan muchos logros por delante. Es importante destacar que durante los momentos de expansión educativa que se registraron en los primeros años de este siglo los grandes beneficiados fueron los sectores históricamente más postergados: las personas con alguna discapacidad, quienes provienen de las familias más pobres, quienes habitan en zonas rurales, o quienes pertenecen a pueblos indígenas o a poblaciones afrodescendientes, lo cual se tradujo en una importante reducción de las desigualdades educativas. En caso de detenerse el ritmo de expansión de las mejoras educativas, esos mismos grupos se convertirían en los más afectados, pues es entre ellos que se registran las tasas de ingreso, permanencia y graduación más bajas (López, Desalvo y Sánchez, 2021).

Cuando se analizan las causas por las cuales las y los adolescentes han interrumpido sus estudios, los factores económicos tienen un lugar preponderante. Ello da sentido al hecho de que en gran medida el fin de la expansión se aprecia de un modo más rotundo en los países de menores ingresos, o entre las y los adolescentes pertenecientes a las familias más pobres. El entramado que existe entre el abandono escolar y las dinámicas intrafamiliares de producción de un bienestar básico alerta sobre la imposibilidad de retomar un ritmo de expansión educativa adecuado para universalizar la finalización de la educación secundaria en un plazo cercano sin incidir en las condiciones de vida de las y los adolescentes.

La pobreza y la inestabilidad económica son un gran obstáculo para cada estudiante en su día a día, operando como una fuerza muy potente que empuja hacia la interrupción de las trayectorias educativas. Frente a esta realidad se aprecia también, en el análisis de las causas de desescolarización, que para muchos la escuela no es un espacio atractivo; o porque no despierta interés en sus estudiantes, o porque

es un ámbito donde el maltrato y la discriminación convierte la cotidianeidad de las aulas en un lugar de profundo malestar. El poder de atracción que tiene la escuela queda, en muchos casos, minimizado frente a las fuerzas con las que el contexto social invita a la desescolarización. Es un reto urgente invertir esta relación de fuerzas; en primer lugar, avanzando en una profunda revisión de los formatos y las dinámicas institucionales, con el objeto de poner fin a las prácticas selectivas y discriminadoras aún vigentes en las instituciones escolares, y de generar un clima de trabajo diario en las aulas que promueva el disfrute por el aprendizaje y por los conocimientos; esto es, convertir a cada escuela en un espacio donde las y los adolescentes se sientan a gusto, y consideren que pueden fortalecer sus experiencias de aprendizaje y desarrollo. Por el otro, protegiendo la trayectoria escolar de cada estudiante mediante estrategias que consoliden una base de bienestar adecuada para que puedan sostener como prioridad su carrera educativa. Ello demanda acciones sólidas, integrales y universales por parte del Estado, y refuerza la necesidad, planteada en este texto, de avanzar hacia sistemas integrales de protección para las y los adolescentes y sus trayectorias de avance hacia la juventud.

## D. La salud de las y los adolescentes

La adolescencia es una etapa del ciclo vital que, salvo casos muy excepcionales de enfermedades congénitas u otras atípicas para esta, debiera caracterizarse por un pleno disfrute de una vida saludable. En consecuencia, todo aquello que de un modo u otro atenta contra la salud de los o las adolescentes responde, casi exclusivamente, a factores propios de su entorno social y contextual, y es prevenible y evitable.

Esto se hace visible, por ejemplo, cuando se analizan las causas por las que mueren adolescentes. Tratándose de un momento de la vida en que no es esperable que una persona puede morir, las principales causas de muerte de las y los adolescentes son las que se denominan "causas externas"; estas son, según el Clasificador Internacional de Enfermedades, los homicidios, los accidentes de transporte terrestre y, paradójicamente, los suicidios.

La referencia a los suicidios remite a otro tema central en el análisis de la salud de las y los adolescentes, su salud mental. Sin llegar a situaciones extremas como la decisión de quitarse la vida, otra conducta que merece ser observada es el consumo peligroso de sustancias adictivas, en tanto puede representar otro modo de autoagresión frente a dificultades para afrontar el día a día, que representa un gran riesgo para un desarrollo pleno y saludable.

Una tercera dimensión en la que es necesario poner atención cuando se busca indagar sobre el estado de salud en la adolescencia es en su salud sexual y reproductiva. La falta de acceso a servicios adecuados de prevención y atención se traduce en muchos casos en embarazos no deseados, lo cual se evidencia en las altas tasas de fecundidad entre las adolescentes, y en el contagio de enfermedades de transmisión sexual que pueden implicar un serio riesgo para la vida.

Se presenta a continuación un repaso de algunos datos que permiten esbozar una imagen del panorama actual de la salud de las y los adolescentes en la región. Para tal fin se recurre fundamentalmente al informe "La salud de los adolescentes y jóvenes en la región de las Américas", publicado por la OPS en el año 2019.

### 1. Las muertes en la adolescencia

En análisis de las causas de muerte de adolescentes de 10 a 19 años en ocho países de la región permite identificar ciertas recurrencias y particularidades<sup>8</sup>. En principio, y como ya se señaló, las principales causas de muerte en este grupo de edad son los accidentes de tránsito, los homicidios y los suicidios. Los accidentes de tránsito suelen ser la principal causa de muerte, a excepción del Brasil, donde aparece en primer lugar la muerte por homicidio. Los suicidios son la segunda causa en la Argentina, Chile, Cuba, el Paraguay y el Uruguay, y los homicidios en México y Costa Rica (OPS, 2019).

<sup>8</sup> Se toman datos de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, México, el Paraguay y el Uruguay, del Informe de OPS sobre la salud de los adolescentes publicado en el año 2019 (OPS, 2019).

Los perfiles de mortalidad varían sustancialmente según el sexo de las personas de esas edades. En todos los casos, y para cada una de estas tres causas, la mortalidad es mayor entre los hombres que entre las mujeres, aunque las diferencias varían. Por ejemplo, la tasa de mortalidad por homicidios de adolescentes hombres en el Brasil es 13 veces superior a la de mujeres, en tanto en Cuba es sólo 1,2 veces mayor, o 3 veces en el Uruguay (OPS, 2019).

Un estudio realizado por UNICEF con el gobierno argentino presenta las tasas de mortalidad por sexo, desagregadas por edades simples. Allí puede apreciarse que entre los 10 y los 14 años la tendencia es similar para ambos sexos, tasas levemente crecientes en la medida en que se va subiendo en las edades; a partir de los 15 años, en cambio, las tasas masculinas aumentan considerablemente en una tendencia de crecimiento muy elevada, en tanto que entre las mujeres permanece una tendencia similar a la anterior (UNICEF/MSDS, 2018). Si este comportamiento se repitiera en los demás países de la región podría sostenerse entonces que estas brechas por sexo en los perfiles de mortalidad se van incrementando en la medida en que se avanza en las edades de las y los adolescentes.

Esta diferenciación creciente en los perfiles de mortalidad lleva a que el orden de causas se modifica entre las y los adolescentes. Por ejemplo, mientras en el Brasil y en Costa Rica la principal causa de muerte de los adolescentes varones son los homicidios, entre las mujeres son los accidentes. En el caso de las mujeres, en algunos países como la Argentina, el Brasil y México aparece entre las principales causas de muerte aquellas asociadas a un embarazo, parto o puerperio.

La muerte por homicidio es el final trágico de múltiples actos de violencia que no siempre desencadenan en el fin de la vida de la víctima. Así, hay muy diversas formas de violencia no mortal que contribuyen al perfil de morbilidad entre la población adolescente; entre ellas se destacan el daño físico, emocional y mental causado por el acoso y el maltrato físico, sexual y psíquico (OPS, 2019).

El informe de la OPS destaca que las muertes de los adolescentes no se producen al azar, sino que, a menudo, están relacionadas con factores contextuales, como por ejemplo los determinantes sociales de la salud, la educación y la situación socioeconómica, entre otros. El estudio analiza, a modo ilustrativo, algunos casos que ponen en evidencia estos determinantes sociales, así como los grupos más vulnerables en los países y las comunidades. Muestra, por ejemplo, un aumento de los accidentes de los sectores más pobres de Belice, en tanto en los sectores ricos permanece estable, o cómo en Chile entre 2008 y 2014 "las regiones con mayores ingresos presentaban una tendencia descendente en las tasas de suicidio, mientras que estas aumentaban en las regiones más pobres". También en este país pudieron apreciarse "tasas de suicidio adolescente más altas en las regiones con mayor concentración de poblaciones indígenas que en aquellas cuya concentración era menor, y también más altas que las tasas nacionales" (OPS, 2019, pág. 42).

## 2. La salud mental de las y los adolescentes

Los niveles de suicidio descriptos, o considerar la idea de quitarse la vida como posible, planificarlo e incluso intentarlo, permiten una primera imagen del estado de salud mental de las y los adolescentes. La Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE), que se aplicó en América Latina entre 2007 y 2013, permite abordar estos comportamientos (OPS, 2019). Si bien carecen ya de cierta actualidad, estos datos seguirán siendo una cita inevitable hasta que se puedan actualizar, por su contundencia.

Entre los países del Cono Sur<sup>9</sup> el 16,5% de las y los adolescentes de entre 13 y 15 años consideró seriamente el suicidio alguna vez en el transcurso de los 12 meses antes de ser encuestados. El 15,7% planificó un intento de suicidio en ese mismo período, y un porcentaje igual intentó realmente suicidarse una o más veces. En la Región Andina el estudio presenta valores levemente superiores, y en América Central algo inferiores, pero todos en escalas cercanas (OPS, 2019).

<sup>9</sup> El estudio considera a la Argentina, Chile y el Uruguay como países del Cono Sur. Para Región Andina considera el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia (nivel subnacional, incluida solo la ciudad capital), el Ecuador (nivel subnacional, incluida solo la ciudad capital) y el Perú. Por último, en América Central se incluye Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Ahora bien, hay dos elementos a destacar entre los hallazgos de esa encuesta que son muy relevantes. En primer lugar, los porcentajes señalados son muy diferentes entre hombres y mujeres. En el Cono Sur, por ejemplo, los porcentajes de mujeres que consideraron la posibilidad de suicidarse son entre 1,5 y 2 veces superiores a los correspondientes a los hombres. En la región Andina llegan a ser 2,3 veces. Así, en esta región el porcentaje de mujeres que consideró la posibilidad de suicidarse es de 26,4%, mientras que entre los hombres es del 11,4%. El segundo elemento para destacar es que estos valores se elevan significativamente cuando se trata de adolescentes carentes de apoyo social; en el Cono Sur más del 60% de adolescentes en esta condición, tanto varones como mujeres, consideraron seriamente el suicidio en el último año. En cambio, entre adolescentes con fuertes relaciones parentesco-filiales estos valores se acercan al 10%. En las otras subregiones de América Latina los valores se mueven dentro de escalas similares a las mencionadas (OPS, 2019). La Organización Mundial de la Salud define la salud mental como un "estado de bienestar en el que el individuo realiza sus capacidades, supera el estrés normal de la vida, trabaja de forma productiva y fructífera, y aporta algo a su comunidad". Desde esta perspectiva, no hay duda de que estos datos son una verdadera alerta respecto a las condiciones en que las nuevas generaciones van transitando esta difícil etapa de sus vidas.

El consumo peligroso de sustancias psicoactivas representa un serio problema de salud pública por los efectos que puede tener, tales como la pérdida de la vida, algún tipo de discapacidad, o secuelas serias en el desarrollo neuronal y psíquico de las personas. Además, el consumo de alcohol y otras sustancias ha estado asociado en los jóvenes a un aumento de la probabilidad de accidentes automovilísticos, violencia, bajo rendimiento escolar, comportamientos sexuales de riesgo y problemas en su relación con sus familiares y compañeros. Representa también una forma de autoagresión que puede llegar a expresar la dificultad que puede significar, para muchos, vivir la adolescencia y el paso hacia la juventud.

Algunos de los análisis más completos que hay en la región sobre el consumo de sustancias psicoactivas son los que presenta el Observatorio Interamericano sobre Drogas, de la Organización de Estados Americanos (OID/OEA). En su informe del año 2019 el Observatorio presenta información respecto al consumo por parte de estudiantes del nivel secundario de educación, señalando que más del 50% de los estudiantes de enseñanza secundaria en la Argentina, Chile, Colombia, el Paraguay y el Uruguay ha consumido alcohol durante el último año, en tanto que las tasas de consumo más bajas, de un 20% o inferiores, corresponden al Ecuador, El Salvador y la República Bolivariana de Venezuela. Estos valores se van incrementando en la medida en que se aumenta la edad de las y los adolescentes, y no expresan diferencias sustantivas según el sexo de las personas. En casos donde los valores son más elevados, esos datos podrían estar sugiriendo que se trataría de países donde el alcohol es de fácil acceso para los menores de edad (OID/OEA, 2019).

El informe destaca que la adolescencia se considera un período de riesgo crítico para el inicio del consumo de alcohol, señalando que diversos estudios indican que aquellos que empiezan a consumir alcohol o cualquier otra sustancia psicoactiva en las primeras etapas de la adolescencia tienen más probabilidades de desarrollar abuso o dependencia a largo plazo, que aquellos que empiezan a consumir alcohol en la edad adulta (OID/OEA, 2019). En este sentido adquiere especial relevancia el hecho de que, en la mayoría de los países donde se realizó el estudio, aproximadamente uno de cada dos adolescentes que dijo haber consumido alcohol en el último mes hizo un consumo nocivo, es decir tomó cinco o más vasos o tragos de bebidas alcohólicas en un solo evento durante las últimas dos semanas anteriores a la encuesta.

Cuando se analiza el consumo de tabaco durante el último mes por parte de estudiantes del nivel secundario los valores son más bajos, destacándose Chile y la Argentina con el 23,7% y el 15,1% de esta población, respectivamente, seguidos por México (13,4%), el Estado Plurinacional de Bolivia (13,3%), Honduras (9%) y Guatemala (7,7%). Cabe destacar, además, que en la gran mayoría de los países de la región estos valores muestran una clara tendencia en descenso respecto a años anteriores.

Con relación al consumo de marihuana, el informe destaca que en América Central, Costa Rica presenta una tasa de consumo levemente inferior al 10% de los estudiantes, y que el consumo más bajo se registra en Honduras y Panamá, en ambos países inferiores al 5%. En América del Sur, Chile se destaca con

una tasa de consumo de marihuana sobre el 30% de los estudiantes, seguido del Uruguay con un registro sobre el 15% y la Argentina sobre el 10%. Colombia y el Ecuador presentan registros inferiores al 10%. El consumo más bajo en América del Sur se registra en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Guyana, Paraguay, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela con tasas inferiores al 5% (OID/OEA, 2019).

El informe se hace eco del debate que hay en la región respecto a revisar los marcos normativos respecto al consumo del cannabis, e incluso su gradual reglamentación para uso medicinal, y señala que, aún desde muy diversos posicionamientos, se coincide en que los menores de 18 años no deberían consumir ni estar expuestos a quienes lo consumen para así salvaguardar su desarrollo (OID/OEA, 2019).

### 3. Salud sexual y reproductiva

La salud sexual y reproductiva es un capítulo de suma relevancia en la vida de las y los adolescentes, por estar transitando un momento de profundos cambios desde el punto de vista psíquico y biológico, y por ser una etapa que se inicia precisamente con la llegada de su capacidad reproductiva. Una buena salud sexual y reproductiva requiere el desarrollo de “un enfoque positivo, respetuoso y responsable de la sexualidad y las relaciones sexuales; la posibilidad de tener experiencias sexuales placenteras y seguras, sin coacción, discriminación ni violencia; y la libertad de decidir con responsabilidad si se quiere reproducir, cuándo y con qué frecuencia” (OPS, 2019, pág. 60).

Desde el punto de vista de la política pública, garantizar una salud sexual y reproductiva adecuada implica el desarrollo de estrategias educativas —entre las que cabe destacar la inclusión de los programas de Educación Sexual Integral en el currículo regular de la educación básica y secundaria— y comunicacionales que promuevan una vida sexual y reproductiva saludable, servicios de salud especializados que brinden información, orientación y que garanticen el acceso libre y gratuito a los métodos anticonceptivos más adecuados para cada caso, y servicios de protección frente a situaciones que vulneren el derecho de cada adolescente a decidir libremente sobre su sexualidad. La ausencia de estas políticas redundaría en serios problemas; se pondrá aquí el foco en dos, el embarazo adolescente y el contagio de enfermedades de transmisión sexual, en particular el VIH.

El embarazo precoz es un tema que requiere especial prioridad en la salud de las adolescentes. Como ya se ha visto, en algunos países de la región las complicaciones durante el embarazo o el parto están entre las principales causas de muerte de las adolescentes, pero sus efectos van mucho más allá, incluyendo serios daños tanto físicos como de índole psicológico, entre los que se señalan la ansiedad, la depresión, el estrés postraumático (especialmente cuando el embarazo es producto de violencia sexual), pensamientos e intentos de suicidio y muertes por suicidio (OPS, 2019).

Un análisis de las tasas de fecundidad de adolescentes de entre 15 y 19 años —que expresa la cantidad de nacimientos de madres adolescentes cada 1.000 mujeres en esa edad— permite señalar algunos puntos de suma relevancia para esbozar un panorama de la región. En primer lugar, según datos disponibles que corresponden al período 2010-2015, los países con mayor fecundidad duplican en sus tasas a aquellos de menor. Así, Cuba y Chile tienen tasas levemente inferiores a 50 nacidos por cada 1000 adolescentes, en tanto que la República Dominicana y Nicaragua están muy cerca de 100. Otro modo de interpretar este dato es que aproximadamente entre un 5% a un 10% de las adolescentes de la región ha sido madre (OPS, 2019).

En segundo lugar, si se comparan estos datos con los que corresponden al período 1980-1985, es decir tres décadas antes, se aprecia que en toda la región hay una tendencia a la reducción de las tasas de fecundidad, aunque también hay una gran heterogeneidad en términos de la intensidad de esta reducción. Así, mientras en Honduras, El Salvador, Cuba y Nicaragua las tasas se redujeron en estas tres décadas en aproximadamente un 50%, en Brasil, Argentina, República Dominicana y Uruguay hubo reducciones inferiores al 15%. Esta menor reducción de las tasas se explica principalmente porque se trata de países que ya tenían, 30 años atrás, tasas de fecundidad baja. Es así en todos los casos mencionados, salvo en la República Dominicana, que tenía una de las tasas más altas (OPS, 2019). Esta tendencia generalizada

de una mayor reducción de las tasas en los países que tenían los valores más altos al inicio del período tuvo un doble efecto: la tasa promedio regional se redujo de 99 a 68, y la desviación media de 19 a 11, o sea que se redujeron las brechas entre países.

La CEPAL destaca que “el embarazo y la maternidad en la adolescencia es uno de los retos que no ha obtenido una respuesta apropiada por medio de las políticas educativas, de salud, de infancia y de juventud. En la región, la fecundidad en adolescentes es mayor que la esperada en vista de sus niveles bajos de fecundidad total, su condición de región de ingresos medios, sus altos niveles de urbanización y el grado de inserción de las mujeres en el sistema escolar” (CEPAL, 2019a, pág. 29). El mismo texto señala que la fecundidad en adolescentes es extremadamente desigual entre grupos socioeconómicos y las adolescentes que viven en situación de pobreza presentan niveles de fecundidad muy elevados, en comparación con otras poblaciones, así como ocurre en el caso de la población rural en comparación con la urbana, y de las personas indígenas y afrodescendientes en comparación con las no indígenas ni afrodescendientes. A partir de datos disponibles para algunos países de la región se puede apreciar que en Panamá, el Brasil o Costa Rica la diferencia entre la fecundidad de las adolescentes indígenas es más del doble de quienes no lo son (OPS, 2019). Igual situación ocurre con las adolescentes afrodescendientes: en algunos países de la región, como el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Uruguay o la República Bolivariana de Venezuela, la probabilidad de que ellas sean madres supera entre un 40% y un 90% a quienes no son afrodescendientes (CEPAL, 2019a).

Hay dos factores para tener presente detrás de estos datos generales. Por un lado, y tal como lo destaca el informe de la OPS, el embarazo en adolescentes se asocia a la pobreza y la exclusión social. Las chicas adolescentes “sin ningún tipo de estudios o con sólo los de enseñanza primaria tienen una probabilidad hasta cuatro veces más alta de empezar a procrear (iniciar el rol reproductivo) que aquellas que han cursado estudios de enseñanza secundaria o superior (...) En consecuencia, el embarazo en adolescentes contribuye al mantenimiento de los ciclos intergeneracionales de pobreza, exclusión y marginación, ya que los hijos nacidos de madres adolescentes acarrearán a su vez un riesgo elevado de pobreza y resultados deficientes en materia de salud” (OPS, 2019, pág. 66).

Por el otro, muchos de estos embarazos son resultado de episodios de violencia sexual que se inscriben en un clima de tolerancia a la violencia de género, por lo que es de suma importancia incorporar a los niños y los adolescentes hombres a los programas de salud sexual y reproductiva, por el cuidado de su propia salud, pero especialmente para incidir en una revisión y deconstrucción de una mirada patriarcal desde la cual se naturaliza la violencia (y en particular la violencia sexual) hacia las mujeres. Este es un aspecto fundamental para considerar cuando se propone una adolescencia protegida de toda forma de violencia o discriminación.

Cabe agregar, finalmente, factores de carácter cultural que hacen del embarazo temprano un proyecto deseado o única alternativa disponible como proyecto, así como las legislaciones que permiten el matrimonio infantil o uniones tempranas. El matrimonio infantil tiene numerosas consecuencias negativas a largo plazo sobre los derechos del niño, especialmente el derecho a la educación, el derecho a expresarse, el derecho a ser protegidos de la violencia y el derecho a la salud, entre otros. Las niñas son especialmente vulnerables a la práctica, con un impacto significativo en su desarrollo y la igualdad de género en general. Las niñas de escasos recursos y las que viven en las zonas rurales están particularmente expuestas al matrimonio infantil. Datos correspondientes a América latina y el Caribe señalan que la prevalencia del matrimonio infantil en las zonas rurales es casi el doble que en las zonas urbanas. Mientras que en el quintil más rico se estima que el 10% de las mujeres de 20 a 49 años estaban casadas antes de cumplir los 18 años, la proporción llega a 38% en el quintil más pobre (UNICEF, 2016).

Tal como se señaló, además del embarazo precoz, un segundo efecto de la debilidad o ausencia de una política de salud sexual y reproductiva dirigida a las y los adolescentes es la prevalencia de enfermedades de transmisión sexual, en particular el VIH. Aproximadamente, 63.000 adolescentes entre 10 y 19 años estaban infectados por el VIH en América Latina en el año 2015, más hombres que mujeres. Entre el año 2000 y 2015, el número de nuevas infecciones por el VIH en el grupo de 0 a 14 años

disminuyó más del 60% en América Latina y el Caribe gracias a los avances logrados en la región con la prevención de la transmisión materno-infantil del VIH. Por el contrario, la disminución en el número de nuevas infecciones en el grupo de 15 a 24 años ha sido mucho más lenta.

El panorama que se perfila a partir de este breve recorrido por distintas fuentes que ofrecen un panorama de la situación de salud de las y los adolescentes deja instalado una serie de desafíos ineludibles. En primer lugar, las muertes por homicidio deben ser tomadas como un indicio alarmante no sólo de la situación particular de las víctimas, sino también del contexto en que se despliega la cotidianeidad de estas adolescencias. Esta realidad, que afecta fundamentalmente a los hombres, no puede desligarse de otra, con mayor prevalencia entre las mujeres, que es el deseo e incluso intento —logrado o no— de suicidio, o el consumo peligroso de sustancias psicoactivas, hechos que pueden ser interpretados como efecto de una crisis de los lazos de cohesión social, una debilidad de los instrumentos de inclusión. Exclusión y desesperanza coexisten, con complejos vínculos que las articulan, y configuran el escenario en que se dan estas realidades. Cabe mencionar aquí, más allá del análisis realizado anteriormente, los problemas de seguridad alimentaria, así como los trastornos alimenticios que afectan especialmente a las nuevas generaciones. A un cuadro regional donde la malnutrición se expresa en casos tanto de desnutrición como de obesidad, deben sumarse los problemas de bulimia, anorexia o consumo compulsivo de alimentos. Desde esta óptica, emerge el imperativo de avanzar hacia un acceso universal y garantizado a servicios de atención en salud mental, con un enfoque preventivo frente a los profundos desafíos que las y los adolescentes en nuestra región enfrentan.

Por otra parte, si, tal como se señaló, el embarazo en la adolescencia es expresión de la pobreza y la exclusión social (OPS, 2019), se refuerza aquí la imposibilidad de pensar en políticas de salud que se limiten a acciones de promoción, prevención y atención desde los diferentes servicios de salud. Si bien estas son acciones prioritarias e irrenunciables, son insuficientes; los problemas de salud que enfrentan las y los adolescentes son clara expresión de profundas debilidades en el entramado social, donde el espectro de proyectos de vida posibles de imaginar y realizar es muy acotado y requieren de acciones que fortalezcan el tejido social y que promuevan la inclusión de las nuevas generaciones.

## E. Adolescencia y participación política

Como ya se señaló, la Observación General N° 20 del Comité de los Derechos del Niño destaca que es responsabilidad de cada Estado garantizar el derecho de las y los adolescentes a expresar sus opiniones sobre todas las cuestiones que los afecten, en función de su edad y madurez, y velar por que estas se tengan debidamente en cuenta, por ejemplo, en decisiones relativas a su educación, salud, sexualidad, vida familiar y a los procedimientos judiciales y administrativos. Los Estados deben asegurarse de que las y los adolescentes participen en la elaboración, aplicación y supervisión de todas las leyes, políticas, servicios y programas pertinentes que afecten su vida, en la escuela y en los ámbitos comunitario, local, nacional e internacional. Destaca el mismo texto la necesidad de adoptar políticas encaminadas a aumentar las oportunidades de participación política, que es fundamental para el desarrollo de una ciudadanía activa.

Las formas de participación de las y los adolescentes son muy diversas, así como los espacios o mecanismos en que esta participación se materializa. En general, en los estudios sobre adolescentes y jóvenes se puso el foco en la participación a través de partidos políticos, organizaciones estudiantiles y otras organizaciones sociales —deportivas, comunitarias, culturales— y religiosas. Se suma a este espectro las acciones de voluntariado, que en muchos casos quedan enmarcadas en iniciativas sociales del sector privado, inscriptas en su agenda de responsabilidad social empresarial.

La irrupción masiva de las redes sociales —hacia la mitad de la década pasada— y la casi universalización del acceso a internet por parte de las y los adolescentes reconfigura el escenario y las opciones de encuentro y participación. En los últimos años se produjeron profundos cambios en las formas de participación de la sociedad en general, y las nuevas generaciones en particular, quienes han encontrado en el mundo de la virtualidad un espacio de representación y participación directa en los temas públicos, un ámbito en el cual converger hacia diferentes hechos de acción colectiva.

## 1. Formas tradicionales de participación

Una de las principales fuentes de información, de amplio alcance, a las que se puede recurrir para analizar los niveles y los canales de participación de las y los adolescentes de la región es las encuestas nacionales de juventud. Estas encuestas, que se realizan habitualmente desde los organismos oficiales de estadísticas y censos, universidades, fundaciones u organismos internacionales, ofrecen información que permite avanzar hacia un análisis en profundidad de diferentes dimensiones de la vida de jóvenes y adolescentes. Un capítulo central en la estructura de estas encuestas es el de la participación.

En muchas de las encuestas que se realizaban a inicios de la última década no existe ninguna referencia a las redes sociales —aunque alguna ya tenían varios años de existencia— y las indagaciones sobre los usos de Internet son limitadas, como ocurre, por ejemplo, en las encuestas nacionales de juventud del Brasil (2013) y de la Argentina (2014). En los estudios realizados en esos años prevalecía una visión de la participación estructurada en torno a ciertos marcos institucionales, como partidos políticos, clubes deportivos, organizaciones barriales o estudiantiles, iglesias, ámbitos culturales y otros, e indagaban prácticas que en muchos casos remiten más a identificar espacios de socialización e integración social que de incidencia política o demandas por la ampliación de derechos.

Por ejemplo, el informe publicado por la Secretaría Nacional de Juventud del Brasil, con los resultados de la encuesta realizada en el año 2013, muestra que a la hora de manifestar cuáles son los factores más importantes para mejorar la vida o para garantizar derechos, la participación política aparece en los últimos lugares<sup>10</sup>. Cuando se trata de mejorar la vida, aparece entre las opciones más elegidas el apoyo familiar, el esfuerzo personal, la capacidad innovadora y las políticas de gobierno. Cuando se habla de garantizar derechos, la participación también aparece entre las últimas opciones, luego de las políticas de gobierno, cambio de sistema económico, apoyo de programas sociales y, nuevamente, el esfuerzo personal. Si bien el 34% de los jóvenes cree que la participación política es importante, sólo un 9% manifiesta hacerlo (SNJ, 2013).

En una encuesta más reciente, realizada en Costa Rica en el año 2018, el 12% de las y los jóvenes dice participar en marchas públicas, y un 11% en otro tipo de manifestaciones para apoyar situaciones sociales específicas<sup>11</sup> (CPJ, 2020). La participación política queda así minimizada frente a otras formas; el informe publicado con los resultados de la última encuesta de juventud realizada en el Uruguay muestra que los adolescentes de 14 a 17 años participan principalmente en actividades recreativas (51,4%) iglesias u organizaciones religiosas (48,2%), barras vinculadas a algún deporte (35,7%) o actividades benéficas o voluntarias (26,7%) (INJ, 2020).

Imágenes como estas invitarían a pensar, como se ha sostenido en muchas ocasiones, que se está ante nuevas generaciones apáticas, descomprometidas, desinteresadas por la política o por los asuntos de interés público. Frente a este tipo de conclusiones, cabe aquí hacer dos observaciones. En primer lugar, es oportuno recordar que quien responde una encuesta sólo puede hablar sobre aquello que se le pregunta. Es un dilema recurrente en el campo de las ciencias sociales si las encuestas u operativos de relevamiento de información buscan descubrir —en este caso— quiénes son las o los jóvenes o, por el contrario, intentan instalar y confirmar representaciones específicas ya preexistentes sobre ellos. Esta tensión emerge del hecho que las opciones que los jóvenes entrevistados tienen para elegir como respuesta ante cada una de las preguntas que se les hace, y las propias preguntas, son las que eligieron quienes diseñaron los operativos de relevamiento de información. Cabe pensar, desde esta perspectiva, que en el diseño de las encuestas subyace una concepción de la participación como prácticas más cercanas a los espacios de socialización que de incidencia política, así como una visión claramente institucional de los canales de participación y representación. Cuando desde las instituciones se decide indagar sobre la participación juvenil, se espera que lo hagan en ese marco.

<sup>10</sup> El informe presenta esta información para el conjunto de las y los jóvenes encuestados, con edades entre 15 y 29 años, sin desagregar por grupos de edad que permita poner el foco específicamente en la adolescencia.

<sup>11</sup> El informe refiere a jóvenes de 15 a 35 años, sin presentar datos desagregados.

El segundo punto a destacar remite precisamente a la crisis de los canales habituales de representación de la sociedad. Son muchas las investigaciones que dan cuenta del agotamiento de los circuitos institucionales de representación democrática, llegando algunos a plantear la necesidad de avanzar desde democracias representativas hacia nuevas formas de democracia directa (Benhabib, 2006). Frente a la hipótesis de que las nuevas generaciones carecen de interés por involucrarse en el debate político y la acción colectiva, cabe proponer otra que invita a pensar que son las nuevas generaciones las que más incómodas se sienten ante los mecanismos y marcos institucionales de participación y representación existentes, así como de las agendas que estructuran su dinámica, hecho que se traduce en su poco acercamiento hacia ellas. La irrupción de las redes sociales, y la aparición de adolescentes y jóvenes en la escena pública reciente invita a considerar esta segunda hipótesis como más pertinente para aproximarse al análisis de la participación política de las nuevas generaciones.

## 2. La irrupción de las redes sociales

Si bien adolescentes y jóvenes tienen una baja participación en los canales tradicionales de representación y acción política y social, son hoy actores con un gran peso en la agenda política regional. Ejemplos de ello han sido las movilizaciones de estudiantes del nivel secundario en Chile —conocidas como la revolución de los pingüinos— que derivaron en la reforma de la ley de educación, y más recientemente lo son el colectivo de activistas feministas #Niunamenos, las movilizaciones y eventos por la interrupción legal del embarazo que tuvo su epicentro en la Argentina pero que se proyectaron hacia varios países de la región, o las movilizaciones que se iniciaron en Chile hacia fines del año 2019. Si bien no son acciones exclusivamente sostenidas por adolescentes y jóvenes, son causas en las cuales se sintieron involucrados, y que aportaron un número casi mayoritario de participantes en los encuentros y movilizaciones. También se ve su involucramiento en eventos muy coyunturales, pero de gran impacto, como lo son por ejemplo las movilizaciones espontáneas que se registran frente a femicidios o casos de violencia institucional.

Frente a una tradición en que la participación política se da en torno a programas políticos, propuestas y doctrinas —las cuales hoy tienden a mostrar escasa capacidad de respuesta a las nuevas realidades—, emerge una generación que no necesita de ellas y se expresa colectivamente, de modo espontáneo, tomando como punto de partida la sola denuncia. Un correr de mensajes, encuentros y adhesiones en las redes que adquiere trascendencia cuando se materializa en las plazas, en las movilizaciones, en el espacio público. Si bien los jóvenes no son los únicos que salen al espacio público, son los grandes protagonistas, y en muchos casos, el motor de la movilización.

Se trata de nuevas formas de articulación y movilización social que se han ido consolidando en la última década, y que se caracterizan, entre otros aspectos, por ser desinstitucionalizadas, usar las redes sociales como principal vía de comunicación y difusión, y que, más que responder a liderazgos claros, suelen ser emergentes espontáneos de un sentir colectivo que se organizan desde formas que ponen en discusión las jerarquías y el verticalismo (Vommaro, 2014).

Otro rasgo para destacar es que, lejos de estructurar sus demandas en torno a la agenda que organiza el accionar de los mecanismos institucionales de representación, ponen el foco en áreas históricamente ausentes en el debate público, como, por ejemplo, la denuncia de la sociedad patriarcal, o la cuestión ambiental, las prácticas productivas depredadoras, o el derecho a una alimentación saludable.

La fuerza de estas organizaciones que se estructuran a través de las redes sociales es tal que está incidiendo claramente en la agenda pública institucional, lo cual se ve en la conformación de áreas programáticas de gobierno sensibles a estos temas, o en cambios en los marcos normativos nacionales. Analizando estas nuevas formas de acción en el caso de los indignados en Europa, Carles Feixa habla de una nueva politización que se estructura en torno al símbolo #, una politización de la tecnología que, a través de su uso, termina incidiendo en el funcionamiento de las democracias (Feixa, 2014).

## F. Desarrollo integral y conectividad

Para cada uno de los pilares del desarrollo integral de las y los adolescentes la conectividad se constituye en un factor que los viabiliza y potencia, por lo que el mapa de conectividad de cada territorio y la accesibilidad a los servicios y dispositivos digitales pasa a ser un tema de alta relevancia en una agenda pública de garantía de derechos en la adolescencia. Acceder o no al mundo digital es determinante en el modo en que cada adolescente puede ejercer su derecho a educarse, a vivir saludablemente, a la recreación y el esparcimiento, así como a participar, ser escuchado, recibir información y ejercer su ciudadanía.

La CEPAL señala que, en 2019, el 66,7% de los habitantes de América Latina y el Caribe tenía conexión a Internet. El tercio restante tiene un acceso limitado o no tiene acceso a las tecnologías digitales debido a su condición económica y social, en particular su edad y localización. En 12 países de la región, la cifra de los hogares del quintil de ingresos más alto (quintil V) que tiene conexión a Internet es un 81%, en promedio; las cifras correspondientes a los hogares del primer y segundo quintil es del 38% y el 53%, respectivamente. En países como el Brasil y Chile, más del 60% de los hogares del primer quintil tiene conexión a Internet, mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Paraguay y el Perú, sólo el 3% la tiene (CEPAL, 2020b).

Otro estudio publicado por la CEPAL, que pone el foco en niños y adolescentes con conectividad, señala que hoy “es imposible comprender aspectos fundamentales del desarrollo social y sicosocial, particularmente de las nuevas generaciones, sin atender al entramado complejo de relaciones que tienen con las tecnologías digitales y los fenómenos que emergen de estas, tales como las nuevas formas de construir ciudadanía y participación, y las habilidades que se requieren para participar al mismo tiempo en un mundo virtual y presencial” (Trucco y Palma, 2020, pág. 37). Ahora bien, el texto alerta respecto a que estas tecnologías “han generado brechas que exacerban desigualdades preexistentes en términos de acceso a la información, al conocimiento y a servicios, dificultando la integración social de parte de la población que ve limitadas sus posibilidades de desarrollar las habilidades básicas para la participación plena en las sociedades actuales”; en otras palabras, “agregan fuentes de diferenciación y de desigualdad en términos de la capacidad de participar de forma plena de los beneficios en la vida cotidiana, así como de la posibilidad de tomar decisiones activas en las formas de ser parte de estas sociedades crecientemente digitalizadas” (Trucco y Palma, 2020, pág. 37).

En ese estudio se trabaja con datos del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay. Una revisión de los datos presentados en su anexo —y que refieren a los años 2016 a 2018— permite reconstruir el siguiente panorama sobre la situación de niños, niñas y adolescentes usuarios de Internet:

- Poco más del 80% de las niñas, niños y adolescentes de entre 9 y 17 años tiene acceso a Internet en su vivienda. En el nivel socioeconómico bajo, el acceso se reduce a valores cercanos al 70%, en tanto en el nivel alto supera el 90%.
- Aproximadamente, la mitad de las niñas, niños o adolescentes de Chile, Costa Rica y el Uruguay tiene acceso a Internet en las escuelas; en el Brasil, sólo un tercio.
- Suelen tener acceso a Internet en casa de otros. En el Brasil, el 80% dice hacer uso de esta opción; en los otros países son valores inferiores al 65%.
- Una situación crítica, señalada en el estudio, es la de quienes tienen acceso a Internet, pero no en su casa, particularmente en un contexto de pandemia. Esta situación se concentra fuertemente entre quienes pertenecen al nivel socioeconómico bajo, llegando al 15% en el Uruguay, el 10% en el Brasil y Costa Rica, y 4% en Chile.
- El dispositivo más utilizado para acceder a Internet es el teléfono celular; entre el 80% y el 90% lo hace de este modo, dato que se incrementa en la medida en que va subiendo la edad. Entre los de nivel socioeconómico más alto este valor es similar en todos los países, y cercano al 90%.
- El segundo dispositivo más usado es el computador. Los valores más altos corresponden al Brasil y Chile, y dentro de cada país se incrementa al subir en la edad de las niñas, niños y adolescentes, y con los niveles socioeconómicos más altos.

Si bien se perciben diferencias entre los países y los distintos niveles socioeconómicos, el panorama pareciera ser alentador. De todos modos, cabe señalar que los cuatro países que participaron de ese estudio no son representativos de lo que ocurre en el conjunto de la región. A partir de un análisis de los datos relevados en los cuestionarios complementarios a las pruebas a gran escala de evaluación de aprendizajes implementadas por la OCDE en la región (pruebas PISA), un análisis realizado por la CEPAL y UNESCO durante la pandemia muestra un panorama más complejo. Si bien para el conjunto de los 10 países participantes del estudio el 79% de los adolescentes de 15 años entrevistados tiene acceso a Internet, Colombia y el Perú tienen valores significativamente más bajos (67% y 57%, respectivamente).

Estos valores varían sustantivamente según el nivel de ingresos de sus familias. Entre los de ingresos altos el acceso es casi universal, son quienes tienen bajos ingresos quienes menos cuentan con estos recursos. Si se toma el conjunto de los países, entre los adolescentes del cuartil 1 de ingresos, aproximadamente uno de cada tres no accede a Internet; los casos más extremos son México y Panamá, donde 7 de cada 10 adolescentes de ingresos bajos no dispone de conectividad en su hogar. Estas brechas se reducen con el uso de dispositivos con conexión directa a Internet, pero aun así cerca de la mitad no tiene conectividad.

Este escenario se condice con la apreciación general del estudio de Trucco y Palma cuando hacen referencia a la región, destacando que en América Latina y el Caribe más de la mitad de los habitantes han accedido a Internet desde 2016. En Centroamérica están los países con menor porcentaje de individuos con acceso a Internet; en El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua accede menos de un tercio. Por su parte, en la Argentina (75,9%), Chile (87,5%) y Costa Rica (67,3%), se observa la mayor proporción de usuarios de Internet en la región (Trucco y Palma, 2020).

El hecho de que los teléfonos celulares sean el principal dispositivo de acceso a Internet también se inscribe en una tendencia regional señalada en el estudio. Los indicadores regionales “dan cuenta de una cobertura del 70% de la población a 2017, con una proyección del 84% en 2020. En tanto, el uso de teléfonos inteligentes fue de 55% para 2016 con una estimación del 70% para el año 2020, lo que estaría 4 puntos porcentuales por sobre el promedio mundial (GSMA, 2017). La evolución de las suscripciones a teléfonos celulares por cada 100 habitantes, a diferencia de los indicadores de acceso a Internet o a computador, ha aumentado más rápidamente y está convergiendo con el acceso a este equipamiento con países en la punta del desarrollo tecnológico como Estados Unidos y Corea del Sur” (Trucco y Palma, 2020, pág. 31). La mayor accesibilidad de la telefonía celular, en términos económicos y funcionales, permite suponer un escenario futuro positivo, en el cual se pueda avanzar en reducir las brechas digitales, en particular las de índole geográfico o territorial. El texto destaca, en este caso, el rezago en términos de acceso en las zonas rurales de la región.

Nuevamente, igual que como ocurre con el derecho a la educación, puede aquí apreciarse la coexistencia de buenas y malas noticias. Por un lado, en los últimos años hubo importantes esfuerzos, tanto desde la inversión pública como privada, para ofrecer conectividad a lo largo de todo el territorio de la región; ello se tradujo en altas tasas de uso de Internet de las nuevas generaciones. Por el otro, nuevamente la pobreza y la exclusión social aparecen como un obstáculo que impide a las y los adolescentes hacer uso de ese recurso. Sea porque no cuentan con recursos para afrontar el costo de los dispositivos digitales o de los servicios de Internet, o por habitar en zonas donde no hay conectividad, los sectores más postergados quedan fuera de la posibilidad de ser partícipes de todo aquello que hoy sucede en el mundo virtual, un canal clave para la socialización y la participación política y social.

Por último, es necesario instalar un debate público respecto a los riesgos que implica el uso de internet y, en particular, de las redes sociales. Cada vez más se van instalando alertas respecto al impacto que tienen en los usos del tiempo —por el efecto adictivo de algunas plataformas—, en la autoestima y la percepción sobre sí mismo —en particular desde la irrupción de los filtros de imagen—, y en la construcción de la subjetividad y de los proyectos de vida, a la luz de los fenómenos de manipulación colectiva que se comienzan a ver en los últimos años. Debe agregarse, además, la exposición a situaciones de acoso u otras formas de violencia. La idea de avanzar hacia políticas que promuevan una adolescencia protegida debe contemplar la promoción de acciones de prevención y sensibilización frente a estos riesgos, con el fin de estimular un aprovechamiento pleno y seguro del potencial que tiene este mundo digital.

## G. Efectos de la crisis del COVID-19 en la adolescencia

Hacia fines del año 2019 se conoció la existencia de una nueva enfermedad, el COVID-19, provocada por un virus, y que tenía un grado de propagación muy veloz dada su alta contagiosidad. Pocos meses después, en marzo del año 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el mundo se encontraba ante una pandemia, e instaba a los Estados a tomar todas las medidas necesarias para detener su propagación, prevenir los contagios y proveer de la atención adecuada a quienes contraigan la enfermedad.

Las medidas que se tomaron inicialmente fueron muy contundentes. En la gran mayoría de los países se establecieron largos períodos de cuarentena, que implicaba que las familias debían permanecer aisladas en sus casas. Además de las implicancias económicas que tuvo la virtual paralización de la actividad productiva y de servicios —uno de los aspectos más visibles y contundentes que se vivieron en este período—, esta crisis afectó en todos los aspectos de la vida social y cultural en el mundo.

La crisis sanitaria tuvo un efecto muy esclarecedor respecto a cuál era el panorama social en los días previos; operó como una luz muy potente que permitió visibilizar aspectos estructurales relacionados con la situación de las y los adolescentes hasta entonces inadvertidos, y con la debilidad de los lazos de protección con los que cuentan. Los impactos sociales y económicos del COVID-19 no harán sino profundizar estas brechas y ampliar la proporción de adolescentes fuera de mecanismos clave para la inclusión social y laboral, conformando hitos de interrupción en sus trayectorias: el acceso al sistema educativo, a los servicios de salud y al trabajo, junto a los espacios para la sociabilidad, la cultura y la participación ciudadana. Entre los ámbitos de impacto más destacados se encuentran el incremento de la pobreza, la mayor sobrecarga de cuidados no remunerados, la salud mental, la deserción escolar y el aumento de la proporción de adolescentes y jóvenes fuera del mercado de trabajo y la educación, el déficit de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, y las limitaciones para acceder a espacios de participación, sociabilidad y encuentro. Se pondrá a continuación el foco en algunos de esos aspectos.

### 1. El deterioro de las condiciones materiales de vida

Un primer punto para destacar, y que es determinante en el modo en que las y los adolescentes vivieron esta crisis, es el empobrecimiento generalizado de la población. Como ya se señaló, se estima que el PIB del conjunto de las economías de América Latina y el Caribe cayó, en 2020, un 6,8%, y la tasa de desocupación tuvo un aumento de 2,5 puntos porcentuales (CEPAL, 2021b). La reducción de los ingresos como resultado de la fuerte caída de la actividad económica se ve agravada por las condiciones en que la región encara este período: elevados niveles de desigualdad, informalidad laboral, desprotección social, pobreza y vulnerabilidad. La CEPAL destaca que el COVID-19 llega a una región marcada por una matriz de desigualdad social, cuyos ejes estructurantes —el estrato socioeconómico, el género, la etapa del ciclo de vida, la condición étnico-racial, el territorio, la situación de discapacidad y el estatus migratorio, entre otros— generan escenarios de exclusión y discriminación múltiple y simultánea que redundan en una mayor vulnerabilidad ante los efectos sanitarios, sociales y económicos de esta enfermedad (CEPAL, 2021a).

Como consecuencia de esta retracción de la actividad económica en un contexto ya atravesado por profundas desigualdades y la convergencia de múltiples formas de segregación social, durante el año 2020 se registró en la región un aumento de las desigualdades en la distribución de los ingresos, y una ampliación del número de personas viviendo en condiciones de pobreza. Incluso considerando el efecto de las transferencias monetarias implementadas por los países frente a la emergencia, se estima que para fines del año la tasa de pobreza extrema se habría situado en un 12,5% y la tasa de pobreza habría alcanzado el 33,7%. "Ello supondría que el total de personas pobres ascendería a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontrarían en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019. Entre 2019 y 2020, se estima que los estratos de ingreso bajo habrían aumentado 4,5 puntos porcentuales (unos 28 millones

de personas adicionales) y los estratos de ingreso medio se habrían contraído en una proporción similar (-4,1 puntos porcentuales o 25 millones de personas menos)" (CEPAL, 2021a, pág. 28). Sin considerar el impacto de las transferencias monetarias de emergencia, la CEPAL ha estimado que la pobreza infantil habría llegado a 51,3%; es decir, habría afectado a uno de cada dos niños, niñas y adolescentes (CEPAL/UNICEF, 2020).

El Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe lanzó en el mes de mayo de 2020 una encuesta sobre juventud y COVID-19 con el objetivo de aprender acerca de cómo las juventudes estaban viviendo la pandemia. Poniendo el foco en adolescentes de 15 a 19 años que habitan en los países de América Latina, la información relevada permite saber que el 95% pasó la cuarentena con su familia, y que el 30,6% lo hizo habitando en comunidades donde hubo escasez de alimentos. El 12,1% de las y los adolescentes que participaron de este estudio declaró que sus familias no tenían recursos suficientes para la compra de alimentos. El 22% tuvo que recurrir al apoyo alimentario suministrado por el gobierno, y el 24,5% declaró ser beneficiario de otras políticas lanzadas específicamente para hacer frente a esta crisis. Sólo un tercio de las y los adolescentes hace una valoración positiva de la respuesta estatal para afrontar esta crisis sanitaria.

## 2. El cierre de las escuelas

Una de las medidas preventivas tomadas que mayor impacto tuvo en la vida de las y los adolescentes fue el aislamiento obligatorio, y, como parte de la misma estrategia, el cierre de las escuelas. La puesta en marcha de estrategias de continuidad educativa sin presencialidad en las instituciones escolares implicó un cambio drástico en sus vidas, al interrumpir la posibilidad de acceder a todos los espacios de interacción y socialización propios de la vida escolar, y significó para muchos la pérdida de lo que ya eran lazos débiles con el sistema educativo.

Así, la vida social, el encuentro entre pares, y la construcción de espacios de pertenencia quedó en un paréntesis que representó un costo muy alto en los procesos de socialización y fortalecimiento de la identidad, central en esas edades. Entre muchos otros efectos, las medidas de aislamiento para afrontar la pandemia, la incertidumbre y el deterioro de las condiciones de vida significaron la transformación de los vínculos entre quienes convivieron en el encierro, y la irrupción de escenas de violencia intrafamiliar a la que las y los adolescentes han quedado expuestos con cierta regularidad. Las escuelas representan un lugar fundamental para el apoyo emocional, el monitoreo de riesgos, y el apoyo social y material para las y los estudiantes y sus familias; mantener el bienestar psicológico, social y emocional representó un gran desafío para todos los miembros de las comunidades educativas (CEPAL/UNESCO, 2020).

Cabe destacar que el cierre de las escuelas dio mayor visibilidad a las condiciones desde las cuales las y los adolescentes sostienen sus trayectorias educativas, profundizando las brechas ya existentes. Las estrategias utilizadas para garantizar la continuidad educativa se basaron fuertemente en el uso de Internet, pero según la Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del contexto de la pandemia del COVID-19, el 30% de las y los adolescentes abordaron este desafío con conexiones inestables o de baja calidad, y un 7,9% no contaba con conexión a Internet; sólo uno de cada dos tenía una computadora para uso exclusivo; quienes no cuentan con un dispositivo para uso exclusivo tuvieron que ajustar su uso conforme a las necesidades laborales o educativas de los demás miembros de las familias, restringiendo así sus tiempos de estudio. Un 10,9% declaró que a partir del cierre de las escuelas se han quedado sin clases (Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, 2021).

Hacia fines del año 2020, en un estudio cualitativo realizado por UNICEF, CEPAL e IPEE UNESCO Buenos Aires (Acosta, 2021), se entrevistó a adolescentes de varios países de la región; a partir de sus testimonios se confirma, en primer lugar, que la disponibilidad o no de recursos informáticos es un factor determinante de las características que adquieren las experiencias educativas.

*"Al momento de hacer tareas ahí sí tengo que compartir con mis hermanas, porque se conectan desde el celular. Una tía nos ha prestado una laptop, pero ahí toca compartir"* (Estudiante de Secundaria Alta, Ciencias, Oferta privada, Ecuador).

*"Bueno yo me conecto de una computadora que me presta la vecina porque yo en mi casa no tengo nada, no tengo Internet"* (Estudiante mujer, Educación General Básica, Circuito Académico Tradicional, Sub-circuito Público, Costa Rica).

*"No puedo verlos porque no tenemos señal de televisión, tendríamos que pagar"* (Estudiante mujer de telebachillerato comunitario en zona rural de Chiapas, México).

*"Me conecto a mis clases por celular, pero es de mi mamá. Cuando tengo mis clases se lo pido. Como no tenemos Internet, le metemos saldo porque una de mis hermanas también tiene que hacer y enviar tareas. Ponemos dos recargas al mes, de 100 pesos o 150 pesos a veces"* (Mujer estudiante de CEMSaD en comunidad rural de Chiapas, México).

El estudio destaca que la diferencia es clave respecto de sectores de élite urbanos de institutos públicos y privados, dando cuenta de una posibilidad de acceso y continuidad escolar sumamente desigual entre escenarios de casi absoluta continuidad hasta aquellos de interrupción total.

*"Tenemos clases en línea y una reunión cada semana. Enviamos las tareas por Classroom y los maestros nos califican dos días después"* (Hombre estudiante de secundaria general en zona urbana de la Ciudad de México).

*"Es la explicación de la clase y casi no nos hacen participar y mandan tarea. Crearon una plataforma del colegio, entonces debemos subir las tareas"* (Estudiante de Secundaria Básica, oferta privada, Ecuador).

Más allá de las diferencias en el acceso a recursos que permitan sostener la continuidad educativa de modo virtual, pudo constatarse —a través de los testimonios— una gran dificultad para sostener el ritmo de enseñanza por parte de los docentes.

*"Las actividades que nos dejan no se explican bien. Hay algunos materiales, pero no abarcan todas las dudas que se pueden generar [...]. Dejan el video de Aprende en Casa, pero sinceramente creo que están muy incompletos, no dan lo que yo desearía aprender y más ahorita que estoy en tercer grado [...]. Le puedes escribir a los maestros, pero luego tardan hasta dos días o luego no te responden"* (Estudiante hombre de secundaria general en zona urbana de la Ciudad de México).

*Empezamos con Facebook y ahora nos manejamos con WhatsApp. Cuesta, a veces no entendés nada y en mi caso he tenido que entrar en Youtube porque no entendía. Y son pocos los profesores que se toman un tiempo para llamarte y explicarte, algunos mandan un mensaje* (Estudiante mujer, Córdoba, Escuela técnica de secundaria orientada-superior, Argentina).

Por último, aparece como un factor relevante desde el cual analizar el aprovechamiento que se pudo hacer de las estrategias de continuidad educativa a distancia el efecto que estas modalidades tienen en el ánimo de las y los estudiantes.

*"Yo tenía zoom, y tablet, pero no tenía ganas... no quería, y tá, dije... no me gusta ese método. La primera clase que me conecté eran como 50, pero no te dejaban hablar. O sea, desde abril a junio, habré hecho dos tareas nomás"* (Grupo Focal trayectoria esperada secundaria inferior, Uruguay).

*"Me cuesta estar conectada todo el tiempo por más que la clase me interese. Me siento drenada de energía. Me cansa un montón estar tanto tiempo frente a la pantalla"* (Estudiante mujer, San Fernando —Provincia de Buenos Aires, Programas de élite, universidades nacionales de secundaria orientada superior, Argentina).

*"Al empezar la pandemia todos los profes mandaban muchos deberes. A muchas personas como a mí nos empezaron a dar ataques de ansiedad, yo no estaba acostumbrada a tanta presión y peor a estar encerrada en la casa todo el día... No salir de la casa fue fuerte"* (Estudiante de Secundaria Alta, Ciencias, Oferta privada, Ecuador).

El aislamiento y el cierre de las escuelas afectaron de un modo muy particular a las y los adolescentes escolarizados. Significó la desarticulación de una cotidianeidad institucional en la que se materializan todos los procesos de socialización e integración, evidenció las desigualdades en la disponibilidad de recursos para sostener sus estudios desde sus hogares, y los expuso a una dinámica que generó, de modo muy generalizado, estados de ansiedad y estrés muy marcados.

### 3. La salud, más allá del COVID-19

Las y los adolescentes —junto con las niñas y los niños— conforman el grupo de más bajo riesgo de contagio por el COVID-19, y más aún de mortalidad. De todos modos, se han visto afectados por los efectos que tuvo la pandemia en la situación de sus familias, y en su propia cotidianeidad. El cuadro 7 presenta una serie de indicadores que se desprenden de la Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19. Allí puede apreciarse que poco más de la mitad ha experimentado mayor estrés que antes de la pandemia, y el 45% tuvo momentos de ansiedad o ataques de pánico. Paralelamente, uno de cada dos quisiera recibir atención psicológica. Como se aprecia en el cuadro, la situación es diferente por sexo; el porcentaje de mujeres que manifiesta haber tenido más estrés, o ansiedad, y que quisiera contar con apoyo psicológico es significativamente más elevado que entre los hombres.

**Cuadro 7**  
**América Latina (18 países): selección de indicadores relativos a temores y sensaciones**  
**durante la pandemia entre adolescentes de 15 a 19 años, 2020**  
*(En porcentajes)*

	Total	Mujer	Hombre
Ha experimentado mayor estrés	52,3	56,3	42,2
Ha tenido momentos de ansiedad o ataques de pánico	45	50,2	32
Le gustaría recibir de los servicios de salud apoyo psicológico	52,3	58	38
Le gustaría recibir de los servicios de salud apoyo nutricional	42,2	44,7	36,0
Desde la pandemia, tiene menos tiempo libre que antes	22,3	24,3	17,2
Considera que el confinamiento le afecta más por ser mujer		12,8	
Considera que el confinamiento le afecta más por ser hombre			6,6
Considera que aumentó la violencia de género	51,5	56,2	39,9
A futuro le preocupa la situación financiera familiar	63,6	66,1	57,5
A futuro le preocupa retrasarse con el estudio	71,3	73,9	64,9
A futuro le preocupa no poder continuar con sus estudios	27,5	28,6	25,0
A futuro le preocupe tener problemas de salud mental	29,9	33,6	20,7
A futuro le preocupa perder seres queridos	52,3	54,8	46,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19 y Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19 (LC/TS.2021/68), Santiago, Naciones Unidas, 2021.

Detrás de estos problemas de salud manifestados por las y los adolescentes en la encuesta puede haber diferentes factores. En principio, la soledad y el encierro ha sido muy difícil de manejar para muchas y muchos. En el estudio antes mencionado de UNICEF, CEPAL e IIPE UNESCO Buenos Aires, se pudo recoger testimonios que orientan respecto al modo en que vivieron la pandemia. Un primer tema que aparece es el cambio en la relación con las y los amigos, y la preocupación por los vínculos.

*"...ahora lejos de mis amigos me da miedo de perder amistad con ellos, aunque me hablo no con todos y me da un poco de cosa. Me agarra un poco a veces de tristeza por eso y mayormente me gusta salir con amigos, no estoy acostumbrada a estar tanto tiempo en casa. Un cambio medio raro para mí"* (Estudiante mujer, escuela secundaria privada, Montevideo, Uruguay).

*"Creo que ver a mis otras amistades que tal vez la pasaban peor que yo me bajoneaba un poco. Pero a mí me sirvió bastante la cuarentena porque era muy pesado el colegio o inglés aparte o el deporte, entonces como que era un peso menos digamos. Pero sí por momentos me aburría mucho, y cuando me empezaba a aburrir me empezaba a poner mal por cosas de la nada"* (Estudiante mujer, escuela secundaria pública, Chaco, Argentina).

En algunos casos los testimonios denotan un nivel de angustia o sufrimiento muy elevado:

*"A mí al principio me afectó muchísimo, todo me dolía, yo sentía que me iba a morir, pero creo que ya estoy como en la etapa que lo acepté, acepté la realidad, me acostumbré y yo creo que ya he salido un poquito más, entonces ya no me siento en ese encierro que sentía antes. Pero a veces sí me ahueva haber perdido muchas cosas de este año, sí me entristece, pero no son cosas que yo pueda solucionar, no está a mi alcance entonces lo que me corresponde es aceptarlo"* (Estudiante mujer, colegio secundario privado religioso, San José, Costa Rica).

*"Si, emocionalmente me afectó. Me bajonea y me vienen pensamientos que no sentía antes. No sé, celos, envidia, desesperanza. (...) Lo hablé con el DOE, que es un espacio donde podés hablar y te pueden ayudar con las materias, todo eso. A mí me hablaron por mail, me estoy hablando y me ayudaron con los trabajos, porque debo bastantes"* (Estudiante mujer, escuela secundaria pública, Chaco, Argentina).

Otro factor que aparece en las entrevistas, y que puede ser considerado como fuente del malestar que se vivió durante la pandemia, es la frustración por tener que postergar planes.

*"Yo la verdad que para el 2020 tenía un montón de planes, como que me sacó todo lo que tenía de alguna manera. Ahora hay que inventarse de nuevo"* (Estudiante mujer, escuela privada, Guayas, Ecuador)

*"La cuarentena no me gustó porque yo tenía planeado un par de cosas, iba a empezar aikido con una amiga"* (Estudiante mujer, escuela secundaria pública, Ciudad de Buenos Aires, Argentina).

Cabe aquí recordar, según se desprende del cuadro 7, que el 71% de los adolescentes tiene miedo de atrasarse en su carrera escolar, y un 27% teme perder sus estudios.

*"...(me afectó) en muchas formas, porque quería seguir estudiando y porque me quería graduar este año"* (Mujer joven que dejó de estudiar, Ocotepeque, Honduras).

Una parte importante del malestar vivido en este período puede estar en las dinámicas familiares, que impactan más negativamente entre las mujeres. Por un lado, un porcentaje importante reconoce que tiene menos tiempo libre que antes; pero además la mitad de las y los adolescentes considera que hubo un aumento de la violencia de género (la percepción es mayor entre las mujeres). El cuadro 7 permite ver que, cuando se les pregunta a ellas si consideran que las consecuencias del COVID-19 y el confinamiento les afecta más por ser mujer, el 12,8% contesta afirmativamente. Ante una pregunta equivalente entre los hombres, sólo lo hace el 6,6% (véase también Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe, 2021).

*"A mí sí me afectó con el tema de la nena porque ella estaba yendo al maternal y yo a la escuela. Y ahora con esto que se cortó tiene mucha mamitis y prácticamente está todo el día pegada a mí y no me deja hacer nada, hasta al baño me sigue. A veces me agarran los días depres porque yo salía todos los días y soy re sociable"* (Mujer en programa de re-ingreso, Buenos Aires, Argentina).

Un cuarto elemento que puede interpretarse como subyacente a este malestar es la incertidumbre respecto a la situación que están viviendo sus familias, y al futuro.

*"...pero a mi mamá sí, porque ella trabajaba y cuando recién empezaba no andaban los colectivos y no podía ir a trabajar, Y no tenía cómo ingresar plata a la casa, a ella fue la que más le afectó por el trabajo" (Mujer joven que dejó de estudiar, Córdoba, Argentina).*

*"...como tenemos negocio propio ahí que salir bastante a comprar al centro y eso les afectó a ellos porque no podían ir a abastecerse de comida. El miedo, imagínese si esta pandemia hubiese seguido, nosotros no todo el tiempo íbamos a tener dinero, o como es un negocio propio no toda la gente iba a tener dinero para comprarnos a nosotros. Un momento que fuera peor que toda la gente que no tenía comida ir y no sé, armar problemas o que la enfermedad nos diera alguno de nosotros y muriéramos" (Hombre joven que dejó de estudiar, Yoro, Honduras).*



## IV. Hacia la construcción de sistemas de protección integral de la adolescencia

Las políticas públicas son el conjunto de acciones que el Estado despliega para avanzar hacia la construcción de situaciones sociales que, en la contienda política, han sido definidas como valores. Y ese valor lo materializan a través de particulares combinaciones de productos, decisiones e ideas vinculantes (Hernández, 2015). En América Latina hubo importantes logros en la construcción de un andamiaje normativo que instala a los derechos humanos como un valor, y en ese marco se inscriben los avances en la construcción de una agenda que establece las reglas de juego de la relación del Estado con las y los adolescentes, en la definición de los ejes estructurantes de una política para la adolescencia.

Las normas orientadas a ampliar y fortalecer derechos tienen la particularidad de haber adquirido cierta autonomía en el debate público, en tanto su materialización excede, en muchos casos, al sentir de las y los ciudadanos, por lo que la existencia de estas leyes no necesariamente refleja los intereses reales de cada sociedad. Sin embargo, en América Latina esas leyes sí expresan un largo debate regional, y el compromiso de múltiples actores. En el caso de las Leyes de Protección Integral, sancionadas por casi todos los países, esos textos son el resultado de muchos años de trabajo de muy diversas instituciones estatales, centros académicos y organizaciones de la sociedad civil. Son, en la gran mayoría de los casos, el resultado de debates que promovió y lideró UNICEF durante el comienzo de la década de los años noventa, apenas aprobado el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, pero que gradualmente muchas instituciones de derechos humanos se fueron apropiando y le fueron dando un vuelo propio. En la misma dirección, América Latina es la región del mundo en que el debate sobre los derechos humanos permeó en mayor medida en los textos de las leyes generales de educación, y en especial en las que fueron sancionadas durante este siglo, y ello se debe, nuevamente, al peso que tienen las organizaciones de la sociedad civil, u organizaciones conformadas por docentes, estudiantes o referentes comunitarios en el debate público (López, 2015). Esas leyes, como muchas otras que implican la ampliación de derechos, tienen en la región una gran legitimidad, y sus textos reflejan un interés social que se expresa en la ratificación de esos principios y valores.

De todos modos, existe en la región una gran distancia entre, por un lado, los marcos normativos que regulan los derechos de los ciudadanos y las obligaciones de los Estados y, por el otro, la dinámica social e institucional de cada país. Prima en la región un debate que avanza en la reflexión sobre

la relación entre Estado y ciudadanía y en una mayor comprensión de lo que implica un Estado de derecho, pero que se inscribe en una cotidianeidad donde aún persisten muchas dinámicas o situaciones sociales que implican en sí una clara vulneración de derechos, como podría serlo, por ejemplo, el vivir en condiciones de pobreza extrema.

En este contexto, las leyes son horizontes que promueven un cambio en la dinámica social. Este horizonte se materializa de diferentes modos: estableciendo obligaciones, instalando un marco interpretativo de las prácticas y promoviendo una cultura política que incentiva la apropiación de sus contenidos por parte de la ciudadanía (López, 2015).

En el capítulo II de este trabajo se propuso, a partir de una interpretación de los textos que constituyen el andamiaje normativo de derechos de las y los adolescentes, un horizonte para las políticas estructurado en torno a la obligación estatal de garantizar el desarrollo integral de cada adolescente. Ello implica su desarrollo personal como sujeto con una identidad propia, como ciudadano, y como ser productivo, un sujeto que pueda ejercer las libertades fundamentales que le permiten vivir la vida según sus deseos (Sen, 2020). Ese proceso de desarrollo integral de cada adolescente no es posible sin recursos, y sin protección. Los recursos fundamentales son aquellos que enriquecen a cada adolescente en su historia de vida y, entre ellos, se destacaron cuatro: el pleno ejercicio del derecho a la educación, a la salud, a la recreación y a la participación. Ahora bien, para que esos derechos efectivamente se materialicen en la libertad de cada adolescente de desplegar y experimentar su propia identidad, y de comenzar a esbozar un proyecto de vida, es necesario que esa adolescencia sea una adolescencia protegida. Se puso aquí el énfasis en dos dimensiones de esta protección. Por un lado, la protección social, que garantiza a todos un piso de bienestar, y que libra de las amenazas o de los obstáculos que representa la pobreza o la exclusión. Por el otro, la protección frente a toda forma de violencia o de abuso, y la plena vigencia del principio de no discriminación. Si bien este esquema se desprende de los tratados y recomendaciones internacionales, tienen plena vigencia en la región, pues los países los ratificaron en su gran mayoría, y tienen la legitimidad que les confieren los debates que subyacen a cada ley específica que se desprende de ellos.

¿Cuán lejos está de ese horizonte esperado la realidad actual de las y los adolescentes en América Latina? En el capítulo III se cuenta con una selección de información —muy sintética— de la cual emergen ciertas imágenes de la situación regional de las adolescencias. En primer lugar, se percibe un escenario muy dinámico, en el cual es posible identificar avances sustantivos en diferentes áreas que atañen a la adolescencia; en particular en educación, salud y participación. Un segundo hallazgo es que, así como es posible sostener que la situación actual de las adolescencias es mucho mejor que la que se podía vislumbrar 20 años atrás, no es posible hacer la misma afirmación si se pone la mirada en los últimos cinco años. Este cambio de tendencia —que se hace visible, al menos, en el acceso al derecho a la educación— nos alerta respecto a que estaríamos en un momento de enlentecimiento de los procesos de mejoras, una pérdida de efectividad de la acción estatal; emerge la amenaza de un techo en el proceso de ampliación de los derechos de las y los adolescentes. Más aún, la magnitud de la crisis de la pandemia de COVID-19 invita a suponer —a partir de ciertas señales ya visibles— que este enlentecimiento pudo haber devenido, en diferentes áreas sociales, en paralización o, incluso, retroceso. En tercer lugar, la información compartida nos muestra que este eventual estancamiento se estaría dando cuando aún quedan muchos logros pendientes. Una parte importante de las y los adolescentes no están pudiendo acceder plenamente a los derechos fundamentales para su desarrollo integral, y ello se profundiza en ciertos grupos específicos que denotan la persistencia de profundas desigualdades en América Latina. Por un lado, desigualdades que se expresan en la dimensión económica, y que afecta especialmente a quienes viven en condiciones de pobreza o exclusión. Por el otro, desigualdades que tienen sustento en las pautas de discriminación vigentes en la región, en particular hacia indígenas y afrodescendientes. Ello alerta sobre la ausencia o debilidad de los sistemas de protección de la adolescencia.

Cabe aquí plantear como hipótesis de trabajo que se estaría configurando un escenario en el cual se estaría llegando al máximo al que se puede con el modelo de políticas sociales y educativas con el que se está operando. Hay una serie de aspectos del modo en que se diseñan e implementan las políticas

dirigidas hacia la adolescencia que requieren especial atención, pues allí pueden encontrarse claves que permitan avanzar hacia una nueva generación de políticas sociales y educativas que logren superar este eventual techo, y avanzar hacia un horizonte de plena vigencia de los derechos en la adolescencia.

## **A. Nudos críticos de las políticas dirigidas a la adolescencia en la región**

El modo en que se diseñan e implementan las políticas en la actualidad es el resultado de una acumulación histórica de decisiones y prácticas que han ido configurando una cultura, un sentido común entre quienes tienen responsabilidades en este campo. Coexisten hoy una serie de reglas anónimas que responden a racionalidades propias de los momentos fundacionales de cada uno de los Estados de la región con otras que emergieron en momentos posteriores de profundas reformas estructurales —como lo fue la década de los noventa— o a paradigmas más recientes, que se inscriben en el debate sobre nuevas formas de gestión de lo público. Algunos de esos modos de concebir la política social merecen ser señalados, por ser elementos que estarían en la base de este debilitamiento de las acciones, de su pérdida de efectividad.

### **1. Adolescentes y jóvenes como portadores de problemas**

El modelo de planeamiento de políticas públicas dominante en la mayoría de los países de la región está estructurado en torno a los grandes problemas que entran a la agenda estatal. Diferentes ministerios o secretarías fueron construyendo por décadas el campo de sus intervenciones a partir de la producción de acciones especializadas, orientadas a resolver problemas específicos, tales como los problemas de salud, la pobreza y los problemas de infraestructura urbana, entre otros.

En este contexto, adolescentes y jóvenes entran en el radar de la política pública, y en consecuencia del Estado, sólo si son portadores de problemas que son o universales —propios de todos los grupos de edad— o específicos de ese momento puntual del ciclo de vida. La agenda se estructura desde lo que el Estado supone son sus dificultades y carencias, desde un enfoque deficitario: dificultades para permanecer en la escuela y terminar la educación secundaria, obstáculos para ingresar al mundo del trabajo, carencia de recursos, problemas de salud y otros.

Ello genera una serie de efectos que entran en conflicto con una agenda de desarrollo integral. En primer lugar, genera una aproximación fragmentada de cada sujeto, acorde a la especialidad de cada agencia estatal; más aún, la ausencia habitual de articulación entre las diferentes áreas gubernamentales lleva a que en cada sector al que acuden adolescentes y jóvenes se genera un registro diferente, piezas complementarias que nunca logran reunirse. En segundo lugar, y de la mano de esta fragmentación, una visión programática de las y los adolescentes como portadores de problemas genera una oferta de servicios focalizada específicamente hacia ellos; ambos elementos —fragmentación y focalización— terminan generando un efecto de etiquetamiento o estigmatización muy nocivo hacia ellos. Etiquetamiento en tanto, desde la mirada del Estado, cada adolescente queda identificado desde el problema específico que operó como soporte de una interacción con la oferta de servicios; entra en la esfera de lo público en tanto es portador de un problema de salud, por su falta de trabajo, por su condición de pobre. Amartya Sen, refiriéndose a este mecanismo de etiquetamiento, señala que puede incorporar dos distorsiones distintas, aunque interrelacionadas: por un lado, seguramente llevará a una descripción errónea de las personas que pertenecen a una categoría dada; por el otro, establece una valoración relativa de los rasgos de identidad, estableciendo que los únicos relevantes desde el cual reconocer al sujeto, establecer un espacio de interacción, son aquellos desde donde se produce el etiquetamiento (Sen, 2007). La estigmatización que resulta de este etiquetamiento remite siempre a la carencia, a la portación de un problema, proyectando inevitablemente una imagen negativa de cada sujeto.

En tercer lugar, esta aproximación del Estado hacia adolescentes y jóvenes tiene como efecto invisibilizar a quienes no se acercan desde el lugar de la necesidad o la carencia, quienes no entran en la categoría de portadores de problemas. Esta aproximación focalizada del Estado que limita su accionar a la solución de problemas entra en conflicto con la necesidad de generar una política universal estructurada en torno a la función de garantía para cada adolescente del pleno ejercicio de sus derechos.

## 2. Una visión sectorial de las políticas de adolescencia y juventud

Relacionado con lo que se señaló en el punto anterior, prevalece un abordaje sectorial de la agenda de políticas orientadas a la adolescencia. Ello se traduce en una lógica que propone que los asuntos relativos a la educación son tema exclusivo de los ministerios de educación, los de salud de los ministerios de salud, y así con cada dimensión de esa agenda.

El análisis de las causas de desescolarización realizado en el capítulo III es un ejemplo que permite observar que para superar los problemas educativos se requiere de un conjunto de intervenciones que exceden a las capacidades y recursos del sector educativo. Los datos allí analizados permiten señalar que difícilmente se logrará universalizar el pleno ejercicio del derecho a la educación sin una fluida articulación con políticas de cuidado —que liberen a las adolescentes de las responsabilidades que se ven en la necesidad de asumir frente a niñas y niños, adultos mayores o personas con discapacidad en sus hogares—, o sin un trabajo articulado con políticas de salud que les den contención y apoyo para el cuidado de su salud mental, o en su salud sexual y reproductiva. La pandemia del COVID-19 también ofrece un ejemplo claro al respecto: fue abordada al inicio como un tema propio del sector salud, pero muy rápidamente se constituyó en un desafío que requirió del trabajo conjunto con educación, transporte, producción, seguridad social, infraestructura, tecnología o comercio exterior, entre muchas otras áreas.

Buena parte de la pérdida de efectividad de las políticas sectoriales radica precisamente en esta delimitación de las áreas de responsabilidad e intervención, y en la subestimación de la complejidad de los desafíos que la sociedad debe abordar. Es posible sostener que este techo que se impone a los crecientes logros en el campo de las políticas dirigidas a la adolescencia representa el máximo al que se puede llegar con acciones que se limitan a incidir en los temas establecidos por la especificidad de cada sector.

La posibilidad de seguir avanzando en la función de garantía de derechos requiere hoy de una articulación con acciones de otros sectores de la esfera estatal, en particular aquellas que permiten un fortalecimiento de las condiciones de bienestar de las familias, y las que permiten promover contextos libres de toda forma de violencia o discriminación. Ello lleva a visualizar a cada sector de las diferentes áreas de gobierno como agencias especializadas cuyo accionar se despliega en un entramado interinstitucional complejo, en torno a objetivos que se desprenden de una agenda de derechos de las y los adolescentes.

## 3. La racionalidad adultocéntrica de la acción estatal

Subyace al diseño de gran parte de las políticas de adolescencia y juventud la premisa de que adolescentes y jóvenes son adultos en construcción, y que el sentido de esas políticas es acompañar ese proceso. Esta mirada adultocéntrica, que propone a la adultez como el momento privilegiado de la vida y a las etapas previas como mero recorrido hacia ella, tiene implicancias muy fuertes en la construcción de la imagen colectiva e individual de adolescentes y jóvenes. Propone un discurso que es en sí mismo descalificador, al instalar la imagen del adolescente o joven como un adulto inacabado, incompleto. Más aún, la imagen que subyace, en muchos casos, es la de un ser descarriado al que hay que encauzar, enderezar, direccionar. Frente a la solidez de lo adulto, la adolescencia y juventud quedan en el lugar de lo transitorio. Esto impacta no sólo en la propia imagen de adolescentes y jóvenes, sino también en la deslegitimación de sus discursos, de lo que desde allí se produce.

Krauskopf afirma que, pese a los avances en la investigación sobre los adolescentes y a una paulatina tendencia a reconocer la especificidad de las demandas, las inquietudes y las identidades juveniles, prevalecerían los valores de una sociedad adultocéntrica, regida por las premisas éticas y culturales que corresponden al mundo adulto. Desde este punto de vista, se definiría lo que es oportuno para los jóvenes, se consensuarían prioridades y acciones, prescindiendo de la opinión de los propios actores, lo que tendría como consecuencia la negación de la identidad de los jóvenes y una pérdida de sentido de muchos programas destinados a fortalecer su participación en todos los campos de la vida social (Krauskopf, 2008).

El desafío, como ya se señaló, radica en avanzar hacia una visualización de la niñez, la adolescencia y la juventud como momentos del ciclo vital que tienen valor en sí mismos, en el cual se consideran las especificidades de cada paso en ese devenir, con especial sensibilidad en la comprensión del impacto que tiene cada episodio para el resto de la vida. Sin recurrir a una desvalorización del mundo adulto, se instala la necesidad de cuestionar la imposibilidad que tienen las prácticas sociales “para valorar a la juventud desde los propios parámetros que ella construye y no únicamente como una adaptación o desintegración a un mundo plenamente constituido desde “el saber” de los adultos” (Vásquez, 2013, pág. 221).

#### 4. La persistencia de prácticas basadas en la negación de la identidad

En la cita a Krauskopf del punto anterior, ella señala que tratar a adolescentes o jóvenes desde una perspectiva de adultos es un modo de negarles su identidad. Esto mismo sucede cuando se trata a un estudiante indígena como si no lo fuera, a una joven de la comunidad LGBTI como si fuera una mujer heterosexual, o a un adolescente pobre como si viviera en una comunidad de clase media. Es fundamental poner la mirada en la persistencia de dinámicas institucionales que se sustentan en la negación de la identidad de las y los adolescentes; esto es, instituciones y agentes que estructuran sus prácticas partiendo de una imagen preestablecida y ficcional de la adolescencia —el adolescente esperado— y que son insensibles a las condiciones materiales de vida y a particularidades identitarias de cada sujeto. Esta lógica impregna a las instituciones de una clara matriz discriminatoria.

Uno de los mecanismos a través de los cuales se construyen estas prácticas se materializa en el momento de diseñar una prestación específica. ¿Qué imagen de estudiante tiene una escuela al momento de planificar su dinámica institucional cotidiana? Si entre sus prácticas incluye dar tareas para que sus estudiantes realicen en su hogar, está suponiendo que a sus aulas asistirán adolescentes con las condiciones materiales suficientes (por ejemplo, un tiempo y un espacio) para poder realizarlas. Si esa escuela sólo tiene baños para hombres y mujeres, estaría desatendiendo la posibilidad de estudiantes pertenecientes a las múltiples identidades de género que se estructuran más allá de la lógica binaria. Un centro de salud que apela a la demanda espontánea de la comunidad de ciertas prestaciones imagina que las y los miembros de esa comunidad cuentan con los recursos que les permiten identificar sus necesidades de atención y materializar esa demanda.

Es a través de estas decisiones operativas que una institución construye a su interlocutor ideal. Cuando un adolescente o joven acude a un hospital, accede a los beneficios de un programa social o concurre a una escuela, debe hacerlo desde el lugar de paciente, beneficiario o alumno. Estas categorías que definen la posición desde la cual cada uno se relaciona con las instituciones estatales son construidas por el propio Estado, definiendo los atributos que habilitan a cada sujeto para ser partícipes de esas relaciones. El éxito o fracaso de cada interacción con esas instituciones dependerá de cuán cerca o lejos está cada sujeto real de esa imagen ideal que subyace al diseño de las prestaciones.

¿Puede un adolescente o joven portar y desplegar su integridad identitaria —sus deseos, sus proyectos, sus aspiraciones— dentro de los límites que la institucionalidad le propone? Tal vez muchos llegan a la conclusión de que ello no es posible. Otros, en cambio, eligen moverse por los márgenes de lo que el Estado les propone. La mayoría hace un gran esfuerzo por mimetizarse, y jugar el personaje que cree que el Estado desea como interlocutor. Se hace visible en estas complejas relaciones una presencia estatal que, lejos de ofrecer protección y garantía de derechos, suele violentar y discriminar a las nuevas generaciones.

Ante esta realidad, Amartya Sen se pregunta, en su trabajo titulado *Identidad y violencia*, hasta qué punto podemos persuadir a los demás de que somos diferentes de lo que ellos afirman que somos, cuando estamos ante otros que están decididos a hacernos diferentes de lo que nosotros decidimos ser (Sen, 2017). Se hace necesario avanzar hacia un vínculo entre Estado y sujetos de derecho basado en el reconocimiento de la identidad, y la plena vigencia del principio de no discriminación.

## 5. La fantasía del efecto burbuja

Un número muy importante de programas de los diferentes sectores de la política social apunta a construir burbujas de protección contra la pobreza, buscando salvar a adolescentes y jóvenes de sus efectos, con la esperanza de así romper con los mecanismos de reproducción de la pobreza. En los hechos, muchas de estas iniciativas se materializan en intervenciones de muy baja intensidad, cuya capacidad para neutralizar los efectos de la pobreza es limitada. Esto puede suceder con diversos programas de becas, dotación de recursos (como libros o útiles escolares) o transferencias condicionadas. Si bien estas prestaciones son muy valiosas para quienes las reciben, son claramente insuficientes si no se inscriben en un esquema más amplio de acciones redistributivas y tendentes a garantizar los derechos sociales.

Subyace muchas veces al diseño de este tipo de iniciativas la esperanza de poder salvar a las nuevas generaciones de los efectos de la pobreza, sin tener que resolver el problema de la pobreza. A modo de ejemplo, se pueden considerar algunas políticas de protección social dirigidas a la adolescencia para apuntalar su acceso a la educación —como las transferencias condicionadas y no condicionadas de ingresos— o, en mucho menor grado, prestaciones específicas vinculadas con el trabajo infantil y con la situación de adolescentes que son padres y madres. Suele suceder que estas iniciativas pierden efectividad debido a la gravedad de la situación social en la que se encuentran sus beneficiarios.

Cabe considerar dos factores que permiten dar sustento a estas iniciativas. Por un lado, la subestimación de la gravedad y complejidad que representa la pobreza. Si bien sus análisis parten cada vez más de una visión compleja y multidimensional de ella (CEPAL/UNICEF, 2017), prima en el ámbito de las políticas públicas la representación de que pobreza no es más que bajos ingresos, por lo que se entiende que una transferencia —orientada específicamente a financiar las necesidades de las y los adolescentes— alcanza para protegerlos de los efectos nocivo del contexto en que se desarrolla su vida cotidiana. Por el otro, la escasa legitimidad que adquieren, en el campo de la disputa política, acciones que impliquen una transferencia sustantiva de recursos hacia los más desprotegidos.

Por ello, es fundamental avanzar hacia políticas de carácter universal tendientes a garantizar un nivel de vida adecuado, pero un universalismo sensible a las particularidades de cada adolescente, que cuente con mecanismos para identificar los requerimientos específicos de alguno de ellos y ellas, por ejemplo, en materia de salud mental, reinserción escolar o de protección especial.

Estos nudos críticos, entre otros posibles de añadir, alcanzan para, en gran medida, comprender la paulatina pérdida de efectividad de políticas que tienen por objeto garantizar el desarrollo integral de las y los adolescentes y acompañar su transición hacia la juventud, en el marco de una adolescencia protegida. El desafío es avanzar hacia una nueva generación de políticas que, en su lógica, pueda ir desarticulando esa red de nudos. Ello requiere desarrollar un abanico de políticas cuyas dinámicas tengan como motor el compromiso de consolidar al Estado en su carácter de garantes de los derechos de todas y todos, y, en este caso, de las y los adolescentes.

En primer lugar, promoviendo vínculos con todos y cada adolescente a partir del reconocimiento de su condición de sujeto de derechos, con el fin de consolidar su pleno ejercicio, desarticulando de este modo las prácticas focalizadas que se sustentan en la lógica de la resolución de problemas. Una aproximación a cada sujeto ya no desde su carencia, sino desde su derecho a un desarrollo integral y protegido.

En segundo lugar, desde una visión integral de la adolescencia y la juventud, que considere la complejidad y multidimensionalidad de este especial momento del ciclo de vida, y que supere las restricciones que imponen una aproximación sectorial y desarticulada de sus realidades.

En tercer lugar, políticas que tomen como punto de partida el reconocimiento de la adolescencia como un momento fundamental en la vida, tanto por el valor que tiene en sí misma, como por las implicancias que tiene en la construcción del futuro de cada uno. Ello incluye una especial capacidad de acompañar a cada adolescente en su proceso de desarrollo personal, y en la construcción de su autonomía progresiva. Una aproximación que debe desarticular la concepción adultocéntrica en la cual se inscribe gran parte de la acción estatal en la actualidad.

En cuarto lugar, una relación del Estado con cada adolescente o joven basada en el reconocimiento de su identidad, de su cultura y de su realidad socioeconómica, que se traduzca en la erradicación de cada uno de los mecanismos de discriminación —formales o no formales— vigentes en el diseño y la implementación de muchas de las políticas dirigidas a este grupo poblacional. Ello lleva a una generación de prácticas que en su diseño tienen en consideración la realidad de las y los adolescentes a quienes están dirigidas, a partir de contemplar espacios de participación de sus destinatarios, y cuya implementación se sustenta en una interacción basada en el respeto y el reconocimiento de sus particularidades.

Por último, no es posible garantizar el desarrollo integral de cada adolescente o joven si las políticas dirigidas a ellas y ellos no se inscriben en una agenda de desarrollo social con una impronta claramente inclusiva. Una agenda que pueda hacer frente a las desigualdades estructurales vigentes —y la cultura del privilegio que subyace a ellas—, la persistencia de grandes sectores de la sociedad viviendo en condiciones de pobreza o exclusión, un déficit importante de oportunidades de realizar un trabajo decente, la debilidad de los sistemas de protección social vigentes y niveles de inversión social insuficientes (CEPAL, 2019a).

## **B. Notas para la conformación de un sistema de protección integral de la adolescencia**

Avanzar hacia una nueva generación de políticas dirigidas a adolescentes y jóvenes que permita ir superando cada uno de los nudos críticos antes mencionados es una tarea sumamente compleja. Ello requiere un mapeo riguroso del espectro de políticas actualmente vigentes que permita identificar aquellas que deben ser redireccionadas en función de ese nuevo horizonte, y las que merecen ser sostenidas, consolidándolas y garantizando su sustentabilidad<sup>12</sup>.

La existencia de los nudos críticos antes mencionados supone la persistencia de prácticas que seguramente debieran ser reformuladas o redireccionadas. Pero con ellas coexisten otras prácticas o institucionalidades que operan a favor de la construcción de un modelo de políticas de adolescencia y juventud orientadas a garantizar sus derechos, y que pueden operar como soporte de este ejercicio de redireccionamiento. Entre estos elementos cabe destacar, tal como ya se señaló, el hecho de que casi la totalidad de los países de América Latina ha realizado importantes adecuaciones de sus marcos normativos y sus entramados institucionales con el fin de ajustarlas a los requerimientos que se derivan de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Las leyes de protección integral, cabe insistir, expresan en la gran mayoría de los casos un consenso social logrado tras amplios debates, por lo cual cada una de ellas expresa la ratificación de un valor; materializan la proclamación de un acuerdo en torno a definiciones sobre las que no se hace necesario volver, instalando así un piso mucho más alto desde el cual seguir avanzando.

Pero además de disponer de marcos normativos que permiten avanzar hacia la construcción de sistemas de protección integral de las y los adolescentes, la región cuenta con una gran experiencia acumulada en este tipo de políticas, a partir de diferentes logros en la consolidación de sistemas de protección integral de la primera infancia.

<sup>12</sup> Producir políticas “suele ser una actividad más parecida a redireccionar cursos de acción ya en desarrollo que trazar nuevos en suelo virgen (...) se trata de una actividad que no consiste tanto en seleccionar nuevos problemas como de modificar prioridades ya definidas; implica no tanto asignar recursos o responsabilidades cuanto de reasignar lo que ya ha sido distribuido; se enfrenta más a la tarea de redefinir alianzas preexistentes que establecerlas desde el inicio. En este sentido se parece más al esfuerzo por reencauzar un río o una corriente de acontecimientos en la que se está inmerso que al comienzo de una carrera vista desde la posición de largada” (Hernández, 2015).

## 1. Diez lecciones aprendidas desde los sistemas de protección integral para la primera infancia<sup>13</sup>

En el año 2018, a pedido del Instituto Iberoamericano de Primera Infancia de la OEI, el equipo de trabajo de SITEAL realizó un estudio en profundidad sobre las políticas de primera infancia en Iberoamérica (D' Alessandre, 2018). Tras analizar en detalle cerca de 500 iniciativas estatales destinadas a niños y niñas en sus primeros años de vida y a sus familias en 21 países iberoamericanos, el estudio presenta una serie de hallazgos acerca del funcionamiento de los sistemas de protección integral para la primera infancia. Se presentan a continuación aquellos que pueden ser inspiradores al momento de pensar una nueva agenda de políticas para la adolescencia, y la transición hacia la juventud.

- i) **La conformación de “cadenas prestacionales”.** Al centrar la atención en el modo en que se distribuyen las intervenciones y se articulan a lo largo de la primera infancia, se observa que adoptan en conjunto la forma de “cadena prestacional”: un abanico regulado y direccionado de inversiones, bienes, servicios y transferencias a través del cual se atiende en forma simultánea a las distintas dimensiones que impulsan el desarrollo de las capacidades de los niños y niñas pequeños.

¿Cuáles son los atributos de la política que permiten caracterizarla como “cadena prestacional”? En primer lugar, el ordenamiento secuencial de las prestaciones. En perspectiva diacrónica se aprecia que los Estados segmentan la primera infancia en diferentes momentos y en cada uno de ellos impulsan la actuación de forma simultánea y diferenciada de sus diversas áreas. En cada uno de esos segmentos se observa la atención en simultáneo de distintos focos, pero en articulaciones diferentes, que habitualmente comprenden los servicios de cuidado y políticas de educación inicial, salud materno-infantil y nutrición, a lo cual también se añade protección e inclusión social (Diálogo Interamericano, 2020).

- ii) **Los eslabones de la cadena.** Una oferta prestacional distribuida a lo largo del ciclo vital y en la cual participa una multiplicidad de actores no conforma por sí misma una cadena prestacional, es el enlace aquello que transforma a los eslabones en cadena. Se registran importantes esfuerzos por generar mecanismos de coordinación —entre los distintos programas y en su interior— para superar su provisión sectorializada de servicios, dotar a la política pública de un mayor nivel de integralidad y desde allí, ampliar su cobertura y alcance territorial.

A la idea de “cadena prestacional” subyace la certeza de que cada uno de los eslabones amplía su potencial transformador si interactúa positivamente con el anterior y el sucesivo, y si trasciende sus propias fronteras. Los enlaces entre intervenciones no se restringen a las que se promueven desde el interior de los Estados, sino también con el conjunto de actividades que se llevan adelante en otros espacios no estatales relevantes.

- iii) **Reglas de juego claras.** La alineación del conjunto de disposiciones legales y procedimientos que establecen, distribuyen y regulan las responsabilidades de los organismos y actores, en los distintos aspectos que hacen al funcionamiento global de la cadena prestacional, constituye otro de los momentos clave en la construcción de un Sistema para la Protección Integral. Esta es una de las dimensiones en que los países de la región iberoamericana han logrado avanzar considerablemente, no sólo en la conformación de marcos normativos acordes a las orientaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino también en la consolidación de entramados institucionales que se desprenden de ellas, como por ejemplo la figura legal del «Defensor del Niño», quien, en algunos casos, tiene un rol fundamental en el funcionamiento de estos sistemas.

- iv) **Acumulación de recursos cognitivos y comunicacionales.** Para los Estados, la acumulación de recursos cognitivos y políticos constituye una etapa crucial durante la construcción de Sistemas para la Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia. Los pronunciamientos periódicos que realiza el equipo de expertos del Comité de los Derechos del Niño, mencionados

<sup>13</sup> Esta sección se basa casi exclusivamente en notas tomadas del texto “Avances en la construcción de Sistemas para la Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en Iberoamérica”, publicado por OEI en el año 2018 (D' Alessandre, 2018).

anteriormente, y los encuentros de debate entre los representantes de los gobiernos sobre temas sensibles a la primera infancia, son instancias relevantes para establecer objetivos, metas, precisar conceptos, hallar argumentos, alcanzar consensos y definir lineamientos y dotar de legitimidad a la política pública orientada a esta etapa de la vida.

- v) **La primera infancia como sujeto estratégico de política pública.** La recreación, sostenimiento, ampliación y mejoramiento de la cadena prestacional está sujeta a la capacidad de los Estados de posicionar a la primera infancia como sujeto estratégico en la puja distributiva por los recursos estatales. Al momento del estudio, de los veintidós países de la región iberoamericana analizados, diez contaban con planes para la primera infancia y en otros cuatro, los niños y niñas pequeños ocupan un lugar destacado en sus planes para la infancia y la adolescencia. En la mayoría de estos documentos se establecen objetivos, metas y lineamientos de política para este grupo de edad, se presentan los argumentos que justifican la inversión de recursos públicos, se trazan las rutas de acción para alcanzar los objetivos propuestos, y se precisan los actores y los organismos estatales responsables. Estos documentos, ya desde el proceso de producción y debate, constituyen recursos comunicacionales valiosos para el posicionamiento de la primera infancia en la agenda pública.
- vi) **Ampliación de la capacidad para implementar la cadena prestacional a nivel local.** Uno de los momentos críticos y más complejos del proceso de consolidación de sistemas de protección integral de derechos es la activación de la cadena prestacional a nivel local, es decir, en cada una de las divisiones territoriales en donde la garantía de derechos debe atenderse en su particularidad. Ello supone, en primer lugar, la capacidad para establecer un estrecho vínculo entre el nivel central y el local. Este lazo se construye y se sostiene de diversos modos. Uno de ellos es a través del reconocimiento del terreno en que debe operar la cadena. Esto implica, por ejemplo, la elaboración de diagnósticos para la identificación de las capacidades efectivas con las que cuentan los espacios locales para ofrecer los servicios que esta contempla.  

La creación de mecanismos de coordinación de la cadena prestacional a nivel local implica un nuevo modo de hacer política para la infancia. La instalación del nuevo enfoque se realiza a través de la reorientación y ajuste de las prácticas de los agentes que operan servicios clave de la cadena prestacional. Esta actividad se realiza, por ejemplo, discutiendo, consensuando y capacitando a los dirigentes y agentes locales, estableciendo estándares de calidad y fortaleciendo los mecanismos de supervisión y fiscalización. En paralelo, del trabajo conjunto entre el nivel central y el nivel local se consolidan idealmente mecanismos para la inyección permanente de recursos, destinados a la ampliación de la infraestructura y el personal destinado a operar estos servicios.
- vii) **Alianzas intersectoriales.** Una de las claves de funcionamiento de los sistemas de protección integral de derechos es la fuerte presencia de organismos internacionales, cooperación internacional, organizaciones internacionales y nacionales sin fines de lucro, asociaciones eclesiales y fundaciones empresariales que aportan recursos políticos, financieros, cognitivos, técnicos, logísticos y comunicacionales que son cruciales para su implementación.
- viii) **Evaluar e informar.** Se registran avances en la construcción de sistemas de información y evaluación de la política pública para la primera infancia en la región. Ello tiene un valor central para el planeamiento, y el seguimiento de las políticas, pero también para la legitimación de las acciones públicas, y para estimular el conocimiento y la participación por parte de la sociedad. En este sentido, es de destacar el acervo de conocimiento que los Estados ponen en circulación a través de sus sitios oficiales en Internet, entendiendo que este constituye el puntapié inicial desde el cual avanzar hacia la consolidación de sistemas de evaluación y producción de conocimiento sobre la primera infancia.
- ix) **Dotar de "integralidad" a los sistemas de protección integral.** Al centrar la atención en la dimensión de direccionamiento de la política pública, son evidentes los esfuerzos por introducir diversos dispositivos de enlace y mecanismos de coordinación entre organismos estatales, entre las intervenciones y agentes que sostienen e impulsan los flujos que configuran la cadena. Se registraron varias estrategias para dotar de integralidad a las políticas, como lo son,

por ejemplo, las rutas de atención, establecimientos de lineamientos para la estandarización de procedimientos y estándares de calidad, creación de mecanismos de supervisión y fiscalización, sistemas de formación inicial y permanente de agentes estatales, entre otros.

Entre todos los mecanismos de coordinación registrados, el intento de producir integralidad “desde arriba” a través de la conformación de comisiones intersectoriales es el que concentra mayor atención. Se registran valiosas experiencias donde este propósito -a través del trabajo intersectorial, interdisciplinar y territorializado en algunos de los nodos que conforman la cadena prestacional- se encuentra presente en el marco normativo y en la estructura institucional que ejerce el gobierno de estos programas.

- x) **Sistemas de protección social.** Una gran proporción de las familias con niños y niñas pequeños no logra conformar un flujo constante, suficiente y protegido de ingresos para afrontar aspectos básicos de la subsistencia. El derecho de estos niños y niñas a crecer en familias que cuenten con recursos materiales suficientes para impulsar, acompañar y sostener el desarrollo de sus capacidades durante el primer tramo de la vida, es uno de los más frecuentemente vulnerados. Sumado a esto, la vulneración de otros derechos fundamentales—a contar con cuidados parentales, a la salud o a la educación— se concentra intensamente entre los que se encuentran expuestos a carencias materiales persistentes.

En la cadena de prestaciones, el flujo de actividad estatal orientado a atender la dimensión material de la crianza se apoya con fuerza en la transferencia directa de recursos financieros a las familias. Las asignaciones familiares forman parte del conjunto de derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras con niños y niñas a cargo empleados en el sector formal de la economía. Las transferencias monetarias destinadas a las familias, sujetas al cumplimiento de condicionalidades asociadas generalmente con la certificación de la vacunación y la escolaridad, y el abanico de becas, pensiones y subsidios vinculados con el reconocimiento de desventajas sociales (pobreza y discapacidad, entre los más frecuentes) se orientan a la atención de la vulnerabilidad que deriva de la carencia persistente de ingresos. Ambas vertientes configuran un flujo débil y estrecho, insuficiente para abordar la sobreexigencia económica que enfrentan las familias con niños y niñas pequeños<sup>14</sup>.

## 2. Bases para una estrategia de protección integral de la adolescencia

La gran mayoría de los países han hecho avances sustantivos en la construcción de sistemas de protección integral para la primera infancia. Si bien queda mucho por hacer en ese campo, estos avances representan un importante punto de partida cuando se está frente al desafío de generar esquemas de protección integral dirigidos hacia las y los adolescentes. Capitalizando las experiencias ya acumuladas en la región, la meta es extender los procesos de consolidación de los sistemas de protección desde la primera infancia hacia la niñez y hacia la adolescencia, conservando una lógica común, pero al mismo tiempo captando la especificidad de cada momento del ciclo de vida de las nuevas generaciones.

En los sistemas de protección de la primera infancia, si bien el espectro de prestaciones se va modificando con el fin de acompañar cada momento en el inicio de la vida, los pilares sobre los que se estructuran son fundamentalmente el cuidado, la educación, la salud y la nutrición (D’Alessandre, 2018). Para el caso de las y los adolescentes, el espectro de intervenciones desde la acción estatal, como ya se señaló, deberá estructurarse en torno a dos grandes objetivos. Por un lado, garantizar los recursos necesarios para el pleno desarrollo integral de cada adolescente; los focos de intervención son allí salud —con especial énfasis en salud mental y acceso a servicios de salud sexual y reproductiva— educación, recreación y participación. Por el otro, garantizar una adolescencia protegida de la exposición a carencias materiales que atenten contra su bienestar y obstaculicen su desarrollo, y de toda forma de violencia o discriminación.

<sup>14</sup> Cabe destacar que como parte de un paquete de prestaciones universales para la primera infancia se ha identificado el rol de transferencias económicas a familias en extrema vulnerabilidad (Diálogo Interamericano, 2020), o bien, desde una perspectiva más universalista, el rol de transferencias universales o cuasi-universales para niños, niñas y adolescentes en el marco de sistemas de protección social sensibles a la niñez (CEPAL/UNICEF, 2020).

Desde un punto de vista operativo ello implica identificar todas las intervenciones de políticas que van dirigidas —de modo explícito o no— a las y los adolescentes, o que podrían reorientarse hacia ellos. Entran allí iniciativas de las áreas de educación, salud, formación para el trabajo, cultura, deportes, desarrollo social, bienestar, protección o cuidado, entre muchas otras. En ese mapeo deben considerarse intervenciones que se dan desde los diferentes niveles del Estado (a nivel central, estadual o provincial, municipal o local) o desde la esfera no estatal, en particular desde organizaciones no gubernamentales, comunitarias y de la sociedad civil.

El objetivo es integrar a todas esas iniciativas en una estrategia de política que debe ser única, universal y diversa. Única, pues esas iniciativas deben ser concebidas como piezas de un proyecto integral de protección de la adolescencia, piezas que, en su articulación y complementariedad, ofrecen un amplio abanico de recursos y prestaciones. Más aún, la idea de única remite también a que este sistema de protección integral de la adolescencia no es más que la fase final —una pieza más— de los sistemas de protección integral de la niñez que ya vienen consolidándose en la región, con foco en la primera infancia. Universal, porque, a diferencia de las acciones dirigidas a grupos específicos definidos por sus déficits o carencias, se inscribe en una lógica de garantía de derechos, y —en consecuencia— tiene como titulares a la totalidad de quienes están viviendo su adolescencia. Ello implica acciones dirigidas a la totalidad de las y los adolescentes, orientadas a garantizar su desarrollo integral pleno, así como la posibilidad de que accedan, de requerirlo, a servicios y prestaciones específicas que les permitan ejercer plenamente sus derechos. Y diversa, pues debe ser una estrategia que, en su implementación, debe contemplar las particularidades, brechas e identidades de cada sujeto: su edad, su género, su área de residencia, su perfil identitario y pertenencia étnico-racial, su situación socioeconómica y el contexto familiar y comunitario en que vive.

Ello requiere una fuerte articulación en el trabajo de las instituciones que tienen a cargo el amplio espectro de prestaciones antes mencionado. Esta articulación es necesaria en dos registros diferentes. Por un lado, en el plano programático y discursivo; aquí es clave la existencia de dispositivos institucionales que ayuden a poner a la adolescencia en un lugar privilegiado de la agenda política, en un sector de la población frente al cual hay un compromiso político y social claro de darle el trato prioritario que merece. Ello implica recuperar y destacar el marco que ofrece la Convención sobre los Derechos del Niño, y generar documentos guía, como lo son los planes nacionales de adolescencia, agendas nacionales y otros, documentos que no sólo proponen un horizonte común, sino que definen una estrategia concreta, destacando los núcleos centrales de la política. Este proceso debe darse en el marco de un debate colectivo y participativo que dé visibilidad, solidez y legitimidad a esa agenda. Lo que se busca aquí es que toda acción pública, sea de organismos estatales o de organizaciones no estatales, se inscriba en una lógica de garantía de derechos de las y los adolescentes, en un horizonte común, y que cada acción sea concebida en sí misma como una pieza en un entramado más complejo de intervenciones públicas que, en su coexistencia, se fortalecen.

Por otra parte, esta articulación entre las diferentes agencias o instancias efectoras de servicios y prestaciones debe darse también en el diseño institucional y la gestión de las políticas dirigidas a la adolescencia. Es fundamental aquí poner el foco en los mecanismos formales y no formales en los que se materializa el encadenamiento de las prestaciones. Tal como se señala en el estudio sobre las políticas integrales de primera infancia, del análisis de las intervenciones adquieren visibilidad tres tipos de encadenamientos: los diacrónicos, que van estableciendo lazos entre las diferentes agendas de prestaciones desde las que se aborda a cada adolescente en la medida que va creciendo; los sincrónicos, que establecen vínculos entre las distintas áreas desde las que se implementan las políticas en cada momento de la vida de cada adolescente, y los verticales, que remiten al modo en que se articulan las agendas de políticas del nivel central de gobierno, los intermedios y los locales.

El objetivo es garantizar la existencia de mecanismos concretos de enlace, en las tres direcciones mencionadas, que garanticen ese encadenamiento; se hace aquí referencia a procedimientos tales como protocolos, mesas de enlace, unidades de articulación y otros. En las conclusiones del estudio sobre

primera infancia se destaca que la probabilidad de que la política se articule como cadena prestacional y que esta logre generar las condiciones para el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños y niñas, descansa en gran medida en la capacidad que demuestren los Estados para ampliar, legitimar, movilizar y preservar los recursos que destinan a este grupo y en la forma en que internamente se organizan para transformarlos en servicios o prestaciones coordinadas y efectivas (D'Alessandre, 2018).

Esta articulación interinstitucional, tanto en el marco discursivo y programático como en el operativo, y transversal al conjunto de las áreas o sectores de gobierno, es un gran desafío en términos del gobierno de una política nacional de adolescencia. Es importante avanzar, tal como se desprende de la experiencia acumulada en primera infancia, hacia la consolidación de una institucionalidad específica, con base en el más alto nivel decisional de gobierno; sólo desde allí se logra incidir en el conjunto de las áreas, o promover agendas transversales de trabajo.

La experiencia en primera infancia muestra la importancia de que esa institucionalidad tenga capacidad de movilizar presupuesto —propio y de las diferentes áreas de gobierno—, de producir conocimiento y generar instancias de monitoreo y evaluación de las políticas de adolescencia, de promover la articulación con la esfera no gubernamental y con redes internacionales de organizaciones y gobiernos, y de estimular la participación social, en especial de las y los adolescentes y jóvenes.

Es de destacar, además, el valor que tiene la comunicación en la agenda de las instancias de gobierno de una política de primera infancia. Como se señaló, lo que constituye a la acción estatal en un acto performativo es su legitimidad social, por lo que es fundamental contar con una estrategia comunicacional que incida en la imagen de las adolescencias actualmente vigentes —muchas de ellas basadas en el prejuicio y el desconocimiento— y que construya legitimidad a una agenda de gobierno basada en la garantía de derechos.

En muchos casos, el avance hacia la construcción de una institucionalidad de estas características puede llevar a la necesidad de revisar los marcos regulatorios vigentes. Los procedimientos, las leyes de presupuesto o las leyes de ministerios, entre otras, son en muchas ocasiones obstáculos que impiden consolidar espacios de trabajo transversales, con una planificación de iniciativas que integra recursos materiales e inmateriales de las diferentes áreas.

Por último, es de destacar la centralidad que deben tener, en una política integral para las y los adolescentes, las acciones orientadas a garantizar una adolescencia protegida. En este marco, es primordial dotar al sistema de protección en general, y a cada acción en particular, de una especial sensibilidad frente a la diversidad, asegurando en cada acción la plena vigencia del principio de no discriminación y que cada prestación se sustenta en el reconocimiento de la identidad de cada sujeto. Más aún, esta agenda debe contemplar la plena vigencia de los mecanismos de protección especial que ofrecen protección frente a toda forma de violencia o maltrato, o ante situaciones extremas como la ausencia de cuidados parentales.

Al mismo tiempo, es prioritario dotar al sistema de protección en general, y a cada acción en particular, de una especial sensibilidad frente a la desigualdad. Esto tiene implicancias a nivel macro y micro. A nivel macro, un capítulo central de un programa de protección integral es el componente de protección social, garantizando a cada familia la base de bienestar necesaria para la protección de sus adolescentes. Lejos de recurrir a la expectativa de generar espacios que puedan aislar a las nuevas generaciones de la pobreza de sus familias y comunidades, es fundamental avanzar hacia un modelo de desarrollo social inclusivo, con mecanismos redistributivos que permitan elevar la base de bienestar de todas aquellas familias, incluyendo a aquellas que hoy viven en condiciones de pobreza y exclusión. Esta definición tiene implicancias en el espacio de la micropolítica, pues en este marco cada acción de política debe ser, en sí misma, una instancia de redistribución de recursos.

Una adolescencia protegida es aquella en la cual cada adolescente puede transitar esa experiencia de desarrollo personal y autonomía progresiva sin quedar expuesto a los riesgos que ello puede deparar. Es prioritario además acompañar esas políticas de protección con espacios de participación y representación

que permita a cada adolescente, en su interacción con los demás, construir su propia identidad y desarrollar un lenguaje desde el cual dar cuenta de su situación, poner en palabra hechos de acoso o explotación, o discernir entre lo que es correcto o incorrecto. Retomando los principios de justicia social de Nancy Fraser, toda acción de política pública debe ser en sí misma un acto de redistribución, para enfrentar las desigualdades estructurales existentes, un acto de reconocimiento, para eliminar toda forma de discriminación, y un acto de representación, que garantiza la participación de quienes son las y los sujetos principales de esa iniciativa (Fraser, 2012).

Cabe poner énfasis en la idea de que todo este entramado de mecanismos e institucionalidades necesario para consolidar una nueva generación de políticas para el desarrollo integral y la protección de las y los adolescentes debe ser concebido como la fase final de una política de protección integral de la niñez, capaz de ir dando respuesta a la especificidad de cada instante de la vida de las nuevas generaciones, desde sus inicios hasta la transición hacia la juventud. Esto invita a capitalizar la experiencia acumulada en América Latina en la consolidación gradual de los sistemas de protección integral de la primera infancia, y extenderla, de un modo sensible a las exigencias de cada momento de la vida, hacia las niñas y niños en edad de cursar la educación primaria, y hacia las y los adolescentes.



## V. A modo de cierre: posibles primeros pasos de una agenda de políticas para la adolescencia

Como en todo proyecto de políticas de esta magnitud, su agenda de acción contempla objetivos de largo, mediano y corto plazo. Se presentan a continuación notas que permiten identificar posibles primeros pasos para iniciar el redireccionamiento de las políticas de adolescencia hacia un sistema de protección integral de sus derechos. A los efectos de ordenar estas notas, es apropiado retomar la posibilidad de comprender la política como la capacidad de transformar la realidad actual —con un bajo nivel de garantía de derechos— en la deseada —signada por el pleno ejercicio de esos derechos—, como un conjunto de acciones que se inserta en esa brecha que existe entre la realidad actual y el horizonte deseado. Esta imagen apela a tres momentos: la situación actual, el horizonte deseado, y la acción transformadora que une a esos extremos. Es posible esbozar una agenda de corto plazo que contemple primeros pasos en cada una de esas tres esferas.

En primer lugar, es fundamental tener un conocimiento acabado del escenario actual en cada uno de los países, con el fin de identificar acciones que, por su efectividad y ajuste a un proyecto de garantía de derechos, deben ser consolidadas, fortaleciendo su sustentabilidad. Esto conlleva un mapeo de las políticas que permitirá, además, dar cuenta de aquellas que deben ser redireccionadas, o inscritas en un nuevo paradigma; políticas que, tal como se señaló en el capítulo anterior, operan como soporte de la baja efectividad de la acción estatal actual.

Se propone aquí comenzar por un detallado análisis de la política efectiva orientada a la adolescencia, incluyendo aquellas acciones que explícitamente se dirigen a este grupo poblacional, y las que —sin explicitarlo— inciden en la calidad de vida de las y los adolescentes. Analizar una política es, en primer lugar, conocer qué se produce, cuánto y para quiénes. Supone, básicamente, conocer sus procesos de producción (a través de la definición de las operaciones y su planificación o programación), la asignación de los recursos (a través del presupuesto) y la forma en que se asignan y coordinan las competencias y responsabilidades para llevarlos adelante (a través del estudio del diseño y la distribución del poder en la organización) (Hernández, 2015).

Frente al desafío de consolidación de un sistema de protección integral, se hace necesario incorporar en este análisis una indagación en profundidad respecto a cuáles son los mecanismos de articulación actualmente existentes —tanto formales como informales— entre las acciones que dependen de diferentes esferas o sectores de la política, o entre los diferentes niveles de gobierno. Por último, es clave conocer en detalle el volumen y la estructura del gasto social dirigido a las y los adolescentes.

Como puede apreciarse, se propone aquí un ejercicio de producción de conocimiento que pone el foco en la acción estatal. Paralelamente, es necesario profundizar en la situación de las y los adolescentes, observando en particular el acceso a los servicios públicos orientados a promover su desarrollo integral, así como su grado de protección o vulnerabilidad frente a contextos de pobreza o exclusión social, o a las diferentes formas de violencia, acoso o discriminación. Este análisis, además de ofrecer un panorama sobre la situación específica de las y los adolescentes, deberá ofrecer claves para poder dar cuenta del grado de efectividad de las políticas; esta valoración es fundamental para discernir entre las acciones de política que deben ser redireccionadas y aquellas que merecen ser fortalecidas, y sobre las que deberá hacer soporte el proceso de reconfiguración del conjunto de las políticas de adolescencia. No es posible abordar una estrategia de rediseño de las políticas actuales sin un acabado conocimiento sobre la política efectiva que hoy se desarrolla en cada país, y su capacidad de incidir en la calidad de vida de las nuevas generaciones.

Además de tener un conocimiento claro del escenario actual, para el punto de partida de una nueva agenda de políticas de adolescencia, es importante comenzar a generar acciones que permitan consensuar y legitimar el horizonte deseado. Más allá de la imagen de futuro que emerge de los marcos normativos vigentes, y que fue planteado a lo largo de este texto, es importante que en cada país se instale un clima de debate que permita definir objetivos concretos, acordes a cada realidad, en torno a los cuales se puedan armar consensos que les den legitimidad y viabilidad. En términos operativos, ello remite a instancias que promuevan la reflexión, el debate y la participación. A través de una serie de congresos, seminarios, encuentros de adolescentes y jóvenes, consultas y debates se podría avanzar hacia la producción de documentos con alta legitimidad que definan el horizonte de la política, sus objetivos y estrategias, o su financiamiento, entre otras dimensiones. Esta agenda de acciones se complementa con una fuerte acción comunicacional que acompañe a un proceso de incidencia sobre el conjunto de la sociedad civil y —a través de ella— sobre los órganos de decisión.

Por último, y con el foco puesto ya en el tipo de acciones que se deberá implementar para avanzar en la consolidación de un modelo de políticas que fortalezca al Estado en su condición de garante de los derechos de las y los adolescentes, es importante destacar que —tal como se señaló— no se está ante una hoja en blanco. Por el contrario, son muchas las iniciativas que ya se están implementando —tanto en el sector estatal como en el no estatal— y que merecen ser analizadas, para que, desde sus aportes, se pueda enriquecer el debate en torno a los modelos de políticas. En este punto, un primer paso sería identificar aquellas iniciativas que podrían ayudar a desarticular cada uno de los nudos críticos antes identificados. Así, se hace necesario profundizar en experiencias que permitan comprender, por ejemplo, cuáles son los modos más efectivos de articulación y encadenamiento de acciones, qué es organizar una acción de política desde una perspectiva de derechos, cómo se materializa el reconocimiento de la identidad en una acción específica de Estado, cuáles son los modos más efectivos de participación de las adolescentes, o qué implica —desde la acción del Estado— acompañar el proceso de autonomía progresiva.

En síntesis, una agenda de corto plazo para iniciar un proceso de consolidación de un sistema de protección integral de los derechos de la adolescencia debiera estructurarse en —al menos— dos grandes esferas. Por un lado, estimulando un clima de debate y sensibilización que permita reposicionar el lugar de las y los adolescentes en la agenda pública, y avanzar en el armado de una agenda de políticas consensuada y legitimada por la sociedad. Por otro lado, promoviendo un espacio de investigación y producción de conocimiento que permita una comprensión avanzada del funcionamiento real de las políticas que inciden en la calidad de vida de las y los adolescentes en los países; estos aprendizajes deberán operar como insumo a ese espacio de deliberación pública, consolidando así un debate informado.

## Bibliografía

- Acosta, F. (2021), "Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/106), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bakan, D. (1971), *Adolescence in America: From Idea to Social Fact*. American Academy of Arts and Science.
- Benhabib, S. (2006), *Las reivindicaciones de la cultura: Igualdad y diversidad en la era global*. Katz Editores.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión", *Serie de la CEPAL N° 224* (LC/TS.2017/40). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021a), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>.
- \_\_\_\_\_ (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", Informe Especial COVID-19 No. 11, 8 de julio de 2021.
- \_\_\_\_\_ (2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo>.
- \_\_\_\_\_ (2020b), *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19: Informe Especial COVID-19 No. 7*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45938-universalizar-acceso-tecnologias-digitales-enfrentar-efectos-covid-19>.
- \_\_\_\_\_ (2019a), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: Antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44799-nudos-criticos-desarrollo-social-inclusivo-america-latina-caribe-antecedentes>.
- \_\_\_\_\_ (2019b), *Panorama social de América Latina 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.

- \_\_\_\_\_ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz\\_de\\_la\\_desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2014), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37626>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CEPAL/UNESCO) (2020), "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19". Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (CEPAL/UNICEF) (2020), "Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: Un imperativo frente a los impactos del COVID-19", Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46489-proteccion-social-familias-ninos-ninas-adolescentes-america-latina-caribe-un>.
- \_\_\_\_\_ (2017), "Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos", *Documento de proyecto* (LC/TS.2017/31). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41214-medicion-multidimensional-la-pobreza-infantil-revision-sus-principales>.
- Corbetta, S. y otros (2018), "Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos: Avances y desafíos", *Documento de proyecto* (LC/TS.2018/98). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44269-educacion-intercultural-bilingue-enfoque-interculturalidad-sistemas-educativos>.
- Consejo de la Persona Joven (CPJ) (2020), "III Encuesta Nacional de Juventudes Costa Rica 2018". Disponible [en línea] <https://cpj.go.cr/documento/3da-encuesta-nacional-de-juventudes-costa-rica-2018/>.
- D'Alessandre, V. (2018), "Avances en la construcción de Sistemas para la Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en Iberoamérica". OEI - IIEP. Disponible [en línea] <https://www.siteal.iiep.unesco.org/investigacion/1730/avances-construccion-sistemas-proteccion-integral-derechos-primera-infancia>.
- D'Alessandre, V., Y. Sánchez y X. Hernández (2014), "Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina: El trabajo de cuidado como obstáculo a la escolarización y desarrollo laboral de las mujeres". IIEP UNESCO Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371025>.
- \_\_\_\_\_ (2013), "El trabajo de mercado como obstáculo a la escolarización de los adolescentes". IIEP UNESCO Buenos Aires.
- Dávila León, O. (2004), "Adolescencia y juventud: de las nociones a los abordajes", *Última década*, 12(21), 83–104. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.4067/S0718-22362004000200004>.
- Diálogo Interamericano (2020), "Construyendo un paquete básico de prestaciones para la primera infancia. Diálogo interamericano". Disponible [en línea] <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/03/Relator%C3%ADa-5-3.pdf>.
- Duer, C. (2020), "Adolescencias en los medios de comunicación" en N. López (Coord.) *Adolescentes y jóvenes de Perú. Aproximaciones a su mundo desde múltiples miradas*. UNICEF Lima.
- Feixa, C. (2014), *De la Generación@ a la #Generación*. NED Ediciones.
- Filardo, V. (2015), *Cambios y permanencias en las transiciones a la vida adulta de los jóvenes en Uruguay (2008-2013)*. Disponible [en línea] [https://www.researchgate.net/publication/301749326\\_Cambios\\_y\\_permanencias\\_en\\_las\\_transiciones\\_a\\_la\\_vida\\_adulta\\_de\\_los\\_jovenes\\_en\\_Uruguay\\_2008-2013](https://www.researchgate.net/publication/301749326_Cambios_y_permanencias_en_las_transiciones_a_la_vida_adulta_de_los_jovenes_en_Uruguay_2008-2013).
- Fraser, N. (2012), *Escalas de justicia*. Herder Editorial.
- Grupo de trabajo sobre juventud de la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe (2021), *Encuesta de las Naciones Unidas sobre Juventudes de América Latina y el Caribe dentro del Contexto de la Pandemia del COVID-19* (LC/TS.2021/68), Santiago, Naciones Unidas. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46990-encuesta-naciones-unidas-juventudes-america-latina-caribe-dentro-contexto-la>.
- Hernandez, D. (2015), "El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas", *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Revista Institucional*. No 54. Disponible [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/investigacion/3201/modelo-cadena-valor-publico-analisis-politicas>.

- Hine, T. (2000), *The Rise and Fall of the American Teenager*. Perennial.
- IPE UNESCO (Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE) de la UNESCO) (2014), "Diálogos del SITEAL. Conversación con Ernesto Rodríguez". Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://www.scribd.com/document/266555125/Siteal-Dialogo-Ernesto-Rodriguez-v1>.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2014), *Encuesta Nacional de Jóvenes 2014*. INDEC-Argentina.
- INJ (Instituto Nacional de la Juventud) (2020), *Informe IV Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud—2018*. Instituto Nacional de la Juventud de Uruguay.
- INJUV (Instituto Nacional de la Juventud) (2018), *9° Encuesta Nacional de Juventud 2018*. INJUV, Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile.
- Krauskopf, D. (2008), "Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas", *Pensamiento iberoamericano*, 3, 165–184.
- López, N. (2015), *Las leyes generales de educación en América latina. El derecho como proyecto político*. CLADE -IPE UNESCO.
- \_\_\_\_\_(2011a), *Escuela, identidad y discriminación*. IPE UNESCO Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220322>.
- \_\_\_\_\_(2011b), "El desprecio por ese alumno", en N. López, *Escuela, identidad y discriminación*. IPE UNESCO Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_(2005), "Equidad educativa y desigualdad social: Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano". IPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.
- López, N., C. Desalvo e Y. Sánchez (2021), *Desigualdades educativas en América Latina. Tendencias, políticas y desafíos*. Disponible [en línea] [https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE\\_AmerLatina\\_Resumen\\_Educ-y-Desiguald\\_v2.pdf](https://redclade.org/wp-content/uploads/CLADE_AmerLatina_Resumen_Educ-y-Desiguald_v2.pdf).
- Lozano Vicente, A. (2014), "Teoría de Teorías sobre la Adolescencia", *Última década*, 22(40), 11–36. Disponible [en línea] [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362014000100002](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362014000100002).
- OID/OEA (Observatorio Interamericano de Drogas/Organización de los Estados Americanos) (2019), *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas*. OEA.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2019), *La salud de los adolescentes y jóvenes en la Región de las Américas: La aplicación de la estrategia y el plan de acción regionales sobre la salud de los adolescentes y jóvenes (2010-2018)*. OPS.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- \_\_\_\_\_(2007), *Identidad y violencia: La ilusión del destino*. Katz Editores.
- SNJ (Secretaría Nacional de Juventude) (2013), *Agenda Juventude Brasil 2013*. Secretaría Nacional de Juventude.
- Trucco, D. y A. Palma (2020), "Políticas y estadísticas regionales: el contexto para la infancia y adolescencia en la era digital", en D. Trucco y A. Palma, *Infancia y adolescencia en la era digital. Un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay (LC/TS.2020/18/REV.1)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/452127/S2000334\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/452127/S2000334_es.pdf).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2016), "Las edades mínimas legales y la realización de los derechos de los y las adolescentes. Una revisión de la situación en América Latina y el Caribe". UNICEF.
- UNICEF/MSDS (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Ministerio de Salud y Desarrollo Social) (2018), "Estadísticas de los hechos vitales de la población adolescente en la Argentina". UNICEF.
- Vásquez, J. D. (2013), "Adultocentrismo y juventud: Aproximaciones foucaulteanas". *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, 15, 217–234.
- Vommaro, P. (2014), "La disputa por lo público en América Latina", *Nueva Sociedad*, 251, 55–69.



En América Latina los avances en la mejora de la calidad de vida y en el ejercicio de los derechos de las y los adolescentes contrastan con la persistencia de múltiples desafíos y problemas que atraviesan la vida cotidiana de las nuevas generaciones, como, por ejemplo, la pobreza o la incertidumbre económica, la imposibilidad de estudiar por tener que priorizar el sustento de sus familias, y las diversas formas de violencia y discriminación.

Ante esta realidad, en este documento se propone avanzar hacia una agenda de políticas para la adolescencia sustentada en dos pilares fundamentales. Por un lado, la promoción del desarrollo integral de cada adolescente y la generación de acciones universales orientadas a garantizar su salud, educación, recreación y participación. Por el otro, que esa experiencia de desarrollo propia de la adolescencia esté doblemente protegida tanto de los problemas que derivan de la falta de recursos adecuados para contar con una base digna de bienestar como de toda forma de violencia o discriminación.