

# LAS POLÍTICAS DE ESTADO PARA LA ADOLESCENCIA Y EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS

Jorge Rivera Pizarro \*

Las políticas públicas orientadas hacia los adolescentes deberían exceder el marco de lo asistencial. La familia, la sociedad en su conjunto y el Estado deben involucrarse para garantizarles a los jóvenes oportunidades reales de salud, educación y futuro.

\* Representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en la Argentina.

## **La percepción equivocada: el no-futuro**

A fuerza de titulares, destacados y primeras planas en los medios de comunicación –modeladores efectivos de la opinión de consumo masivo–, hoy pareciera ir ganando terreno la idea de que la sociedad debiera protegerse de los adolescentes, en lugar de disponer de sus mejores recursos para protegerlos. De acuerdo con un estudio realizado hace algún tiempo por Unicef,<sup>1</sup> los propios adolescentes sienten que la prensa escrita y la televisión se refieren a ellos principalmente asociados a los temas policiales.

Destacar con preferencia hechos delincuenciales en los que están vinculados adolescentes pudiera ser una manera de reflejar el malestar generalizado de los adultos con las nuevas generaciones o, al menos, su perplejidad. Sea lo que fuere, es innegable que este fenómeno informativo tiene un efecto adicional de tensionamiento de las relaciones del mundo adulto con el de los adolescentes. Se expresa también en el temor que experimentan cada vez más personas

cuando miran grupos de esa edad deambulando, cuando intentan leer muros pintados con códigos inalcanzables o cuando sienten como ruido una música aparentemente indescifrable. La perplejidad por no entender tantas muestras de disconformidad de los adolescentes con el mundo, creado y gobernado por los adultos, pareciera expresarse en ansiedad y recelo.

Los adultos asociamos, frecuentemente, adolescencia con rebeldía, agresividad y violencia. En la Argentina –como en toda Latinoamérica– tales muestras de disconformidad se alimentan de un contexto social plagado de injusticias. Los adolescentes se manifiestan de múltiples formas ante la falta de perspectivas para realizarse personalmente de forma digna y plena. El *no-futuro* pareciera, hoy en día, constituirse en una expresión emblemática que refleja la situación de más de la mitad de la población adolescente del continente.

No estamos hablando de una parte pequeña de la población. En América latina y el Caribe, la población de 10 a 24 años representa el 30% del total, es decir, 148 millones de personas (27% en la Argentina). Se estima que para el año 2025 esta población alcanzará los 166 millones. La población adolescente (10 a 19 años) representa en promedio al 21% de la población total, porcentaje que varía entre el 13% y el 25% según el país. En la Argentina es el 18% de la población, es decir, 6.6 millones de personas.

Debemos reconocer que una parte de la visión negativa de la adolescencia que pudieran tener muchas personas se deriva de la turbulencia y la crisis de nuestras sociedades y de las insuficiencias de la política

pública formulada para la adolescencia en esos momentos.

### Las decisiones de la adolescencia son trascendentales

Los adolescentes toman decisiones importantes para su vida y para la sociedad. Por ejemplo, según el Censo Nacional de Población y Vivienda, en 2001 el 6,3% de todos los adolescentes entre 14 y 19 años y el 9,1% de las muchachas había contraído matrimonio o mantenía algún tipo de relación estable (en América latina, el 11,5% de las chicas de ese tramo de edad están casadas). Más de 105 mil adolescentes dan a luz anualmente en la Argentina. El 20% de los partos se produce en mujeres menores de 19 años. Un estudio realizado por el Ministerio de Salud de la Nación en escuelas de las cinco ciudades más pobladas del país entregó como resultado que 6 de cada 10 adolescentes han probado el cigarrillo una vez, cerca del 20% de los chicos de las escuelas es ya fumador habitual y la edad de inicio es cada vez más temprana.<sup>2</sup>

Estas decisiones son de enorme importancia para las personas y la sociedad, y algunas de ellas tienen consecuencias que revisten enorme seriedad. Por ejemplo, el tabaquismo es la enfermedad evitable más grande que tiene actualmente la Argentina: mueren más de 100 personas por día por causas atribuibles al cigarrillo. Son más de 40.000 las muertes anuales que se producen por efectos derivados del consumo de tabaco.

El 70% de todas las muertes prevenibles entre adultos, tales como las enfermedades coronarias, el cáncer pulmonar y el sida, es consecuencia de patrones de conducta y

comportamientos relacionados con el cuidado de la salud que comienzan durante la adolescencia. Los niños nacidos de madres adolescentes tienen el doble de probabilidad de morir que los hijos de madres mayores de 20 años. Para los varones jóvenes, la violencia y los accidentes son la causa principal de muerte.

Estos son asuntos que conciernen no solamente a la Argentina, sino también a muchos países en el mundo cuyas sociedades enfrentan los síntomas de su fracaso colectivo en proteger el derecho a la salud de los adolescentes. En efecto, son ellos quienes están soportando el peso de la pandemia del sida: cerca de la mitad de las nuevas infecciones ocurren durante la adolescencia y en la población joven entre 15 y 24 años. Unos 4 millones de adolescentes intentan suicidarse cada año en el mundo. Alrededor de un millón de niños son atrapados anualmente en el comercio sexual. Un décimo de todos los nacimientos ocurren en adolescentes y, en muchos países, las complicaciones relacionadas con el embarazo, el aborto y el alumbramiento constituyen la causa más importante de muerte entre las jóvenes de 15 a 19 años de edad.

Muchas veces este tipo de datos se interpreta como meras estadísticas para los estudiosos, cuando en realidad es una voz de alerta para corregir los comportamientos

ciudadanos y aumentar la responsabilidad que tienen las familias y las instituciones en adoptar las medidas de protección correspondientes. Los adolescentes toman decisiones que tienen consecuencias para el resto de la vida sin la guía y el apoyo de los adultos y sin el conocimiento y las habilidades requeridas para prevenirlas. Los chicos, fundamentalmente de los sectores más pobres, tienen más dificultades para desarrollar sus capacidades de decisión cuando el acceso a la información es difícil.<sup>3</sup>

### El entorno de apoyo

A medida que los jóvenes comienzan a poner su atención fuera de la casa, la visión de sí mismos, sus padres y el mundo cambia dramáticamente; comienzan a buscar respuestas para muchas preguntas, a explorar su sexualidad y extenderse y probarse intelectual, creativa y socialmente.

Numerosos estudios han demostrado que las formas como los adolescentes se conectan con su mundo social influyen en su salud y desarrollo y los protegen contra comportamientos de alto riesgo. Cuanto más amplia pueda ser la red de conexiones emocionales positivas y consistentes con adultos que efectivamente los cuiden, tanto mayores serán las posibilidades de que los jóvenes se sientan salvos y seguros, y

Datos como la cantidad de adolescentes que intenta

suicidarse constituyen una voz de alerta para

corregir comportamientos ciudadanos.



se formen como personas resilientes para manejar los desafíos de la vida.

Los padres tienen un rol crucial en proveer ese tipo de apoyo y guía a los jóvenes. Un estudio sobre adolescentes de 14 años en Estados Unidos, Australia, Colombia, India, Palestina y Sudáfrica encontró, por ejemplo, que en todas las culturas los adolescentes que están bien *conectados* con sus padres (se sienten comprendidos, cuidados y se relacionan bien con ellos) tienen más iniciativa social, menores pensamientos de suicidio y menos depresión. A medida que los adolescentes entran en el mundo más amplio, mayor es la influencia de sus amigos y de otros adultos. Si los padres no tienen posibilidad o capacidad para atender estas necesidades de sus hijos, la familia extendida, los vecinos, los propios amigos y, de manera particular, las escuelas, se vuelven cruciales para proveerles de esta conexión.

Cuando los adolescentes tienen relaciones confiables con los adultos, su autoconfianza mejora. Cuando se sienten conectados, es más probable que se apropien de factores adicionales que pueden ayudarlos a desarrollar positiva autoestima y elaborar estrategias de superación de problemas. Este tipo de *conectividad* es crítica para la creación de un entorno de apoyo que haga sentir a los jóvenes tanto autónomos como protegidos. En un medio de esa naturaleza, los adolescentes son expuestos a valores positivos, son guiados con estructura, supervisión y reglas, se les proveen oportunidades en el presente y sienten que las tendrán en el futuro, gozan la libertad de explorar su identidad, expresar sus opiniones y participar en las decisiones que afectan sus vidas.

### La responsabilidad de la escuela

Para formar su identidad, madurar, ser saludables, responsables, productivos y éticamente adultos, los adolescentes necesitan tener acceso a sistemas de apoyo y oportunidades para desarrollar relaciones cercanas y duraderas, para encontrar sentido y valor a lo que observan y experimentan y para sentirse valiosos en la comunidad. Necesitan desarrollar habilidades para la vida, habilidades para la negociación, para la resolución de conflictos, el pensamiento crítico, la toma de decisiones y la comunicación.

La generación de oportunidades efectivas de apropiación del conocimiento —que es una de las funciones básicas de la escuela— quedará siempre condicionada a la también efectiva creación del ambiente de apoyo mencionado. La escuela tiene posibilidades de compensar los déficits del entorno familiar y social, en parecida proporción a la que tiene para compensar las desventajas que traen los niños en su primer ingreso a la vida escolar.

Los especialistas en las neurociencias ya han logrado colocar en el imaginario social, y principalmente en el de los educadores, que casi todas las conexiones cerebrales se realizan hasta los 3 años, edad en la que un niño está listo para ingresar al jardín de infantes. Son menos conocidos estudios recientes que muestran que el cerebro experimenta un ciclo continuo de crecimiento cada cierto número de años y que, al comenzar los 11, umbral de la adolescencia, sucede una explosión de actividad eléctrica y psicológica que reorganiza dramáticamente billones de redes nerviosas que afectan las habilidades emocionales y físicas y las habilidades mentales. Dicen los expertos que

entre los 15 y los 20 años se eliminan las células innecesarias y el cerebro continúa reorganizándose.

Los científicos creen que los años de la adolescencia son un tiempo crítico para ejercitar el cerebro y para que los adolescentes aprendan a dominar sus pensamientos, midan sus impulsos, piensen abstractamente y se establezcan importantes fundamentos nerviosos que durarán toda la vida. Consideran también que los jóvenes que participan en deportes, vida académica o música refuerzan positivamente esas conexiones mientras maduran los circuitos. Por otra parte, traumas, abusos, negligencia y uso en exceso de drogas y alcohol pueden también cambiar el circuito del cerebro, dañando tanto su arquitectura como su química. Debido a que estas influencias pueden afectar significativa y negativamente el funcionamiento del cerebro y la capacidad de aprendizaje, también pueden limitar, en último término, las elecciones y oportunidades futuras del adolescente.

No es poca la responsabilidad que asume la escuela con la mitad de los adolescentes que permanecen en ella. Así como es mucho mayor la responsabilidad de la sociedad con la otra mitad de los adolescentes que no van a la escuela. La *no-escuela* está cada vez más ligada al *no-futuro*. Por lo que la escuela se convierte en uno de los focos más importantes de las políticas para la adolescencia.

### El enfoque de las políticas

El *no-futuro*, contradictorio horizonte para gran cantidad de adolescentes, refleja no solamente las consecuencias de la situación crítica, sino también la ausencia de políticas

públicas, es decir, de medidas político administrativas coordinadas alrededor de objetivos comunes que den sentido a programas de acción pública.

La Argentina, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, necesita formular políticas públicas concertadas entre los diversos sectores responsables de las dimensiones de salud, educación, preparación e incorporación al mundo del trabajo, protección, seguridad y justicia. Universalizar las estrategias, servicios y programas sectoriales, ampliar su cobertura y efectividad y promover acciones intersectoriales, es el reto ineludible para los siguientes años, como así también analizar la actual inversión social destinada a este período de la vida y ponerla en clave de apoyo a políticas convergentes.

La ausencia del Estado en la oferta de futuro para los adolescentes se está haciendo sentir de manera muy crítica en algunos países, como los centroamericanos, que enfrentan el fenómeno de las llamadas *maras*. El tiempo, los recursos, las reuniones presidenciales, el asesoramiento a los organismos de seguridad externos, los convenios transfronterizos, etc. podrían haber tenido mejor destino si se hubiesen dedicado a analizar y adoptar medidas para evitar, o al menos paliar, el duro impacto que el desempleo y la pobreza tienen en la población joven. La falta de inversión en la educación hoy solamente posterga el destino de los recursos que mañana serán exigidos para aumentar la seguridad de los ciudadanos y promover las políticas de mano dura que, en realidad, no solucionan nada. El aumento de la represión únicamente enmascara la ausencia de la política social en las sociedades empobrecidas.

No invertir en educación hoy sólo posterga el destino  
de los recursos que mañana serán exigidos  
para aumentar la seguridad ciudadana.



La política pública inspirada y guiada por el enfoque de derechos obliga a adoptar algo más que medidas asistenciales con las que muchas veces puede confundirse la política social. La beca escolar para permitir la asistencia de los chicos a la escuela, por ejemplo, si no está acompañada por la generación de empleo, es insuficiente y sus efectos no pueden medirse independientemente del conjunto de medidas que logren impactar la situación de las familias. Y si la mejora de la oferta educativa no está acompañada por la promoción del empleo para los jóvenes mediante el compromiso de las empresas para incorporar un determinado porcentaje de ellos al mundo del trabajo, no aumentará la confianza de la comunidad en la potencialidad de la escuela para el futuro. El enfoque *inmediatista* es limitado. Para que los adolescentes aumenten sus opciones de desarrollar su potencial al máximo deben poder beneficiarse con políticas y programas que tengan como principales objetivos: el acceso a los servicios básicos universales y a las oportunidades de desarrollo de sus capacidades y talentos, la convivencia en ambientes cálidos, protectores y seguros y la participación en las decisiones que afectan sus vidas.

La participación de las empresas y otros actores de la sociedad civil en las medidas de política pública es otra consecuencia deriva-

da de formularlas a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, ya que ésta, lejos de concebir la política pública como un acto estrictamente gubernamental, lleva a entender que debe ser concertada entre todos los actores sociales. Eso implica una reconceptualización de lo público para percibirlo como un espacio de articulación y de consenso entre el Estado y la sociedad civil, el lugar del encuentro entre lo gubernamental y lo no gubernamental. La mirada de los derechos afecta a todos y no solamente a los gobernantes. La formación de los ciudadanos debiera ser una ocupación permanente de todos los actores sociales, pues contar con empresas competitivas y con un clima de seguridad ciudadana es interés colectivo; no es responsabilidad sólo de los gobernantes, sino fruto del compromiso de todos.

La mirada desde los derechos obliga a contar con los propios protagonistas, los adolescentes. Las políticas para la adolescencia tienen que ser construidas a partir del diálogo entre los adolescentes y los adultos, entre los que se incluyen tanto la familia, como la comunidad y el Estado.

Sea que se trate de las políticas que promueven el ejercicio pleno de derechos o de las que se orientan hacia la restitución de los derechos, la participación de los adolescentes tiene que ser uno de los ejes centrales. De otra forma, se corre el riesgo de que esas

políticas terminen siendo diseñadas desde la visión del adulto, es decir una visión desde la cual los adultos dicen lo que los adolescentes necesitan o por lo menos creen que necesitan, sin atender realmente a sus

requerimientos y expectativas. La participación, por lo tanto, es un componente fundamental en la reconstrucción de lo público y del Estado, en un sentido más incluyente, más democrático y más justo. 

#### Notas

- <sup>1</sup> Unicef, “La voz de los adolescentes: percepciones sobre seguridad y violencia en Buenos Aires”, Montevideo y Santiago de Chile, Unicef, agosto 2001.
- <sup>2</sup> González García, Ginés, “En salud hay que cuidar la entrada”, en *Clarín*, 21 de febrero de 2005.
- <sup>3</sup> Geldstein, Rosa y Pantelides, Edith, “Riesgo reproductivo en la adolescencia. Desigualdad social y asimetría de género”, en *Cuadernos de Unicef* n° 8. Buenos Aires, Unicef, 2001.