

DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TEMAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS SOJO (EDITOR)

MAYRA BUVINIC, ROLANDO FRANCO, SARA GORDON,
ÉDGAR E. GUTIÉRREZ, ANDREW MORRISON, MARÍA BEATRIZ ORLANDO,
JUAN PABLO PÉREZ SAÍNZ, ERNESTO RODRÍGUEZ, CARLOS STRASSER.



303.44

D441d Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas / Mayra Buvinic.../et al./ ; Ed. Carlos Sojo.— 1ª. Ed. : FLACSO, 2002.
462 p. : 16.5 x 24 cm.

ISBN: 9977-68-117-1

I. Desarrollo Social-América Latina I. Buvinic, Mayra
II. Sojo, Carlos III. Título.

Social Development in Latin America:
Issues for Public Policy

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C.

Desarrollo Social en América Latina:
temas y desafíos para las políticas públicas

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by World Bank and will be published in English as Social Development in Latin America: Issues for Public Policy in 2002. This Spanish traslation is not an official World Bank traslation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the traslation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título Social Development in Latin America: Issues for Public Policy en 2002. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier gráfico o cuadro de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada y productor editorial: Leonardo Villegas Cotejo y corrección de estilo: Maritza Mena
Primera edición: Julio del 2002

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 225-2418.

Para publicaciones: e-mail: flacso@flacso.or.cr <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA MARIO	
INTRODUCCIÓN	13
REINVENTAR LO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	
CARLOS SOJO, JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ	
Territorialidades y ciudadanías	16
Mercado de trabajo y (des)integración social	26
Este volumen	37
BIBLIOGRAFÍA	57
CAPÍTULO I	
GRANDES TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL	
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
ROLANDO FRANCO	
INTRODUCCIÓN	65
LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA REGIÓN	66
El marco demográfico	66
Inestabilidad del crecimiento	66
Desocupación e informalidad	68
Pobreza e Indigencia	70

Distribución del Ingreso.....	73
Malestar político.....	76
LA AGENDA DEL DESARROLLO SOCIAL.....	78
Hacia sociedades más igualitarias.....	78
Integración a la sociedad de consumo	82
Reducción de la pobreza	83
Movilidad social.....	85
¿CÓMO CONCRETAR LA AGENDA?.....	87
Perspectivas de política pública	87
Principios orientadores de la política social	92
CONCLUSIÓN	100
BIBLIOGRAFÍA.....	101

CAPÍTULO II

INDICADORES SOCIALES:

UNA BREVE INTERPRETACIÓN DE SU ESTADO DE DESARROLLO

ÉDGAR E. GUTIÉRREZ-ESPELETA

INTRODUCCIÓN.....	107
LO SOCIAL DENTRO DE LO PREDOMINANTE.....	107
Indicadores sociales: ¿se podrá crear un sistema único?	113
LAS NACIONES UNIDAS, LA CUESTIÓN SOCIAL Y LOS INDICADORES SOCIALES	118
INDICADORES SOCIALES Y AMÉRICA LATINA	129
EL DESAFÍO NACIONAL E INTERNACIONAL	132
ANEXO A	
Menú de Indicadores	137
ANEXO B	
Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	141
ANEXO C	
principios fundamentales de las estadísticas oficiales	146

CAPITULO III

DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

SARA GORDON

INTRODUCCIÓN	151
La pobreza en América Latina	153
COMPONENTES DE LA CONCEPCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA ...	154
El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	155
Debate	158
Validez y aplicabilidad del PIDESyC en el contexto jurídico internacional	164
Las convicciones y las prácticas de los derechos en América Latina	168
La ciudadanía social como construcción de la democracia	175
CAMPOS PROBLEMÁTICOS RELACIONADOS CON EL MODELO ECONÓMICO Y CON DETERMINADOS RASGOS ESTRUCTURALES EN ALC.....	180
OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y LIMITACIONES RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	193
Lógica de mercado versus lógica de derechos.....	193
-El empleo	195
-Tributación.....	196
-El gasto social.....	199
REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	202
Recomendaciones	205
BIBLIOGRAFÍA	207
APÉNDICE	214

CAPITULO IV

JUVENTUD, DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICAS PUBLICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: OPORTUNIDADES Y
DESAFIOS

ERNESTO RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN.....	217
Jóvenes latinoamericanos: actores estratégicos del desarrollo	217
EL CONTEXTO:	
PRINCIPALES PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS	220
¿De qué estamos hablando?:	
Algunos conceptos básicos sobre juventud	220
Juventud y sociedad:	
Aristas diversas de un vínculo complejo	226
LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA:	
EXCLUSIÓN Y PROTAGONISMO	230
Políticas Públicas de Juventud:	
Modelos Hipotéticos y Recorrido Histórico	236
POLÍTICAS DE JUVENTUD:	
UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA	242
Evaluación Programática:	
Avances Sectoriales, Acotados y Discontinuos	242
Evaluación Institucional: Confusión de Roles y Desarticulación.....	247
Recursos Invertidos: Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan	253
La Visión de los Actores Participantes:	
Entre Discursos y Prácticas Efectivas	258
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	
EN EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA	264
Bono Demográfico, Juventud y Desarrollo	
Humano en el siglo XXI	264
La Construcción de la Sociedad del Conocimiento	269
Políticas Públicas de Juventud y	
Reforma del Estado: un vínculo por construir	273
El Financiamiento de las Políticas Públicas de Juventud	278
UN ENFOQUE GENERACIONAL	
PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	284
Fundamentos y Criterios Básicos para el Diseño	
de Políticas Alternativas	284
Cuatro prioridades sustantivas para esta primera década del siglo	288
Voluntariado Juvenil, Participación Ciudadana	

y Desarrollo Humano	293
Cooperación Regional y Políticas Públicas de Juventud: el Rol del Banco Mundial.....	299
BIBLIOGRAFÍA	305

CAPÍTULO V

VIOLENCIA, CRIMEN Y DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MAYRA BUVINIC, ANDREW MORRISON Y MARÍA BEATRIZ ORLANDO

INTRODUCCIÓN.....	317
MARCO CONCEPTUAL	318
Definición de violencia.	
Diferencia entre crimen y violencia. Tipos de violencia	318
Causas de la violencia.	
Factores de riesgo y factores de protección.....	321
LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	327
Indicadores de violencia en América Latina y principales tendencias	328
La violencia según el género.....	333
La violencia y los grupos socio-económicos	336
La violencia étnica en América Latina	339
La violencia según la edad.....	340
-Violencia social y doméstica contra niños	341
-Los jóvenes como agresores y víctimas.....	343
EL COSTO SOCIOECONÓMICO DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	346
Costos directos de la violencia.....	348
Costos no monetarios	351
Costos económicos multiplicadores.....	352
Costos sociales multiplicadores	353
FACTORES DE RIESGO Y POSIBLES SOLUCIONES PARA LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	357
Sistemas de vigilancia epidemiológica	359
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el largo plazo	360
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el corto plazo	363
El control y las respuestas sociales a la violencia	365

UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	368
CONCLUSIONES	374
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS	377

CAPÍTULO VI

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN CÍVICA, INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS, BUEN GOBIERNO LOS OBSTÁCULOS Y LAS CUESTIONES

CARLOS STRASSER

INTRODUCCIÓN	385
Los conceptos fundamentales	389
RECONSTITUYENDO (Y COMPLEJIZANDO)	
LA CUESTIÓN DE LOS OBSTÁCULOS	394
Sobre la capacidad de la política.....	395
Sobre prácticas (e ideas) políticas en curso	401
- De la democracia	401
- De la clase política	403
- De la ciudadanía	405
Sobre las condiciones y sobredeterminaciones de orden político-cultural	410
- De genes y mestizamientos	411
- Consecuencias políticas	415
EL CÍRCULO DE LA REALIDAD, LA POLÍTICA Y LA “GOVERNANCE”	418
Organismos multilaterales, ONG o tercer sector, y política democrática	422
Emprendimientos positivos posibles <i>versus</i> una trama dura y densa	426
En el cuadro, ¿qué políticas?	432
Las dos caras del campo público no estatal	439
Gobierno, gobernabilidad, <i>governance</i> y Estado	442
CONCLUSIONES QUE TAMBIÉN HACEN UN RESUMEN	445
BIBLIOGRAFÍA	449
SOBRE LOS AUTORES	457

CAPÍTULO IV

JUVENTUD, DESARROLLO SOCIAL
Y POLÍTICAS PÚBLICAS
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

ERNESTO RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN

Jóvenes latinoamericanos: actores estratégicos del desarrollo

El siglo XX, en América Latina, fue testigo de una dinámica centrada eminentemente en la consideración de los jóvenes como simples beneficiarios de políticas públicas, que han pretendido incorporarlos en el proceso de reproducción biológica y social de nuestras sociedades. El siglo XXI, en cambio, deberá centrarse en asumir que los jóvenes, lejos de ser parte del problema (como suele vérselos desde el mundo adulto), pueden ser parte de la solución a los agudos problemas que estamos enfrentando a todos los niveles, en su calidad de *actores estratégicos del desarrollo*. Lo dicho tiene que ver centralmente con el estilo de desarrollo predominante a lo largo de todo el siglo pasado, contrastado con el estilo de desarrollo que comienza a perfilarse con fuerza en este comienzo de nuevo siglo y milenio. Si en el pasado la base central fue la reproducción y el mantenimiento de las reglas de juego vigentes (forjadas en el marco del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones), en el futuro, la regla fundamental será “la permanencia del cambio”; es decir, la transformación permanente y sistemática de las reglas de juego vigentes.

Aunque parezca una afirmación irrelevante, lo cierto es que el cambio paradigmático que esto implica puede tener enormes repercusiones en la lógica de las políticas públicas y en el lugar que las generaciones jóvenes pueden llegar tener en la sociedad a la que pertenecen. Si en el pasado y desde la lógica de la reproducción, los jóvenes solo debían prepararse para ser adultos (asumiendo paulatinamente roles adultos, como trabajadores y ciudadanos, fundamentalmente) en la *sociedad del conocimiento* (actualmente en construcción) deberán ser los abanderados del cambio y la modernización social. La transición demográfica en la que están centralmente involucrados nuestros países, además, ofrece las mejores condiciones para procesar este cambio radical de paradigma, en la medida en que ya no están naciendo los enormes contingentes de niños que tuvimos que incorporar a nuestras sociedades en los últimos cincuenta años, ni todavía contamos con los significativos contingentes de población adulta mayor que pesarán decisivamente en el conjunto de la población en la segunda mitad de este nuevo siglo. Estamos, por tanto, ante la mejor relación entre población activa y pasiva desde el punto de vista del desarrollo.

Los próximos veinte años, por tanto, serán testigos de la existencia de la mayor generación joven de toda la historia demográfica latinoamericana, que deberá integrarse dinámicamente en el proceso de desarrollo, desde la asunción de roles protagónicos en el impulso de los cambios que nuestros países deberán procesar inevitablemente, en el marco de la construcción de la sociedad del conocimiento, lo que, a su vez será posible, porque los jóvenes están infinitamente más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (herramientas fundamentales en la construcción de la sociedad del conocimiento) y cuentan con mucha mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios permanentes que caracterizarán la dinámica futura de nuestras sociedades, sin estar condicionados por ataduras inconducentes con el presente; es decir, todo lo contrario a lo que ocurre y ocurrirá en adelante con la población adulta, cuyas capacidades generales y específicas se tornarán obsoletas cada vez más rápidamente.

Si estos elementos analíticos son percibidos adecuadamente por las clases dirigentes de nuestras sociedades, podrían impulsarse políticas públicas de juventud totalmente renovadas, apostando

decididamente a la participación juvenil en la construcción de la sociedad del conocimiento y superando resueltamente los tradicionales enfoques del pasado, que desconfiaban totalmente del rol de los jóvenes, dado su evidente protagonismo en las irrupciones sociales y políticas más radicalmente contestatarias del sistema establecido (fundamentalmente, desde los movimientos estudiantiles universitarios). De este modo, podrían tenderse puentes entre los nuevos movimientos juveniles (menos politizados y más concentrados en el bienestar de todos) y las políticas públicas destinadas a enfrentar los principales déficit de desarrollo en nuestras sociedades. Un impulso renovado al *voluntariado juvenil*, podría constituirse en un pieza clave del combate a la pobreza, principal meta del desarrollo en todos nuestros países. Por esta vía, se lograría incidir positivamente en el creciente distanciamiento entre los jóvenes y la institucionalidad pública (las elecciones, el parlamento, la justicia, la policía, etc.) y al mismo tiempo se utilizaría la voluntad generosa de cooperación de los jóvenes en la superación del principal problema que enfrenta toda América Latina en la actualidad.

Naturalmente, habría que mantener y acrecentar (con enfoques renovados) las políticas públicas destinadas a favorecer la inserción social de los jóvenes (a través de servicios de educación, empleo, salud y recreación, en lo fundamental) pero ello debiera impulsarse desde enfoques integrados, articulados, descentralizados y focalizados, de modo de responder con eficacia y pertinencia a los diferentes problemas que aquejan a las nuevas generaciones, visibles en la evidente exclusión social que estos enfrentan, superando resueltamente los enfoques sectoriales, centralizados y pretendidamente universales del pasado, que no lograron más que brindar respuestas parciales, pasajeras y destinadas solo a algunos sectores juveniles en particular (pertenecientes a clases medias y altas). Una adecuada articulación entre los procesos de reforma del Estado y el diseño y la implementación de estas políticas públicas de juventud renovadas, podría potenciar significativamente estas dinámicas, en la medida en que se podría incidir en la modernización y el fortalecimiento de la propia gestión pública en estos dominios (como en muchos otros) procurando establecer nuevas relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, reformulando las interrelaciones entre Cultura Juvenil y Cultura Escolar (incorporando adecuadamente a los medios masivos de comunicación en las

acciones que se desplieguen) y profesionalizando el trabajo de quienes actúan en estos dominios.

Urge, por tanto, incorporar más y mejor estas temáticas a la reflexión académica, al debate público sobre el desarrollo y al diseño y la implementación de políticas públicas, desde enfoques renovados, desestigmatizando a los jóvenes, apostando a su creatividad y entrega generosa, y abriendo más y mejores espacios para canalizar su participación activa a todos los niveles. De este modo, lograremos encarar con mucho más eficacia y pertinencia los principales problemas que aquejan a nuestras sociedades (inseguridad ciudadana, por ejemplo) y que en todos los casos implican una evidente participación juvenil. Los jóvenes, en la actualidad, son los principales afectados por el desempleo y la exclusión social, al tiempo que son la columna vertebral de todos los movimientos ligados a la violencia, pero pueden ser los principales constructores de la paz, la equidad y la prosperidad si cambiamos las coordenadas con las que nos hemos manejado hasta el momento.

EL CONTEXTO: PRINCIPALES PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS

Para comenzar, importa caracterizar el contexto en el que se ubica el tema, revisando algunos conceptos básicos conocidos, analizando el complejo vínculo entre juventud y sociedad, caracterizando genéricamente la actual condición juvenil en América Latina y haciendo un breve recorrido histórico por los principales modelos de políticas públicas de juventud ensayados en nuestros países durante las últimas décadas.

¿De qué estamos hablando?: Algunos conceptos básicos sobre juventud

La juventud ha sido analizada desde muy diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, a partir de la contribución de disciplinas científicas muy diversas. En su concepción más general, el

término “juventud” se refiere al período del ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, y durante el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales, que varían según las sociedades, las culturas, las etnias, las clases sociales y el género. Convencionalmente, para comparar la situación de jóvenes en distintos contextos y hacer un seguimiento de su evolución en el tiempo, se establecen cotas de edad (criterio simple pero riguroso), pues sus ventajas son evidentes: su medición no presenta mayores problemas de confiabilidad y es una variable investigada en la gran mayoría de las fuentes disponibles de recolección periódica de datos. Pero, ¿cuáles son esas cotas? Para establecer la edad de entrada a la juventud se observa un razonable consenso en dar prioridad a los criterios derivados de un enfoque biológico y psicológico, en el entendido de que el desarrollo de las funciones sexuales y reproductivas representa una profunda transformación en la dinámica física, biológica y psicológica que diferencia con nitidez al adolescente del niño. En cambio, en el establecimiento de las cotas superiores surgen dudas importantes.

Para clarificar el tema, es preciso reconocer la creciente amplitud del ámbito de lo juvenil, recordando que a medida que las sociedades pasan de lo rural a lo urbano, de lo agrario a lo industrial y de lo industrial a la actual sociedad del conocimiento, ese ámbito se va ensanchando y asume dimensiones que resultan inéditas en la historia de la humanidad. Pero lo más relevante es la pérdida de consistencia del conjunto de estatus que constituían nodos centrales en la identificación del mundo adulto. En el pasado, el ingreso al mundo adulto implicaba la confluencia en el tiempo de comportamientos económicos, sociales, culturales y políticos que convergían en torno a patrones modales bien establecidos. En la actualidad, sin embargo, se aprecian al menos tres procesos que modifican la naturaleza y características de los roles adultos: (i) son menos centrales en la producción económica y cultural; (ii) son menos consistentes entre sí (aumentan las personas que asumen a la vez roles típicamente adultos y típicamente juveniles) y (iii) su significado pierde nitidez con los cambios en la constitución de las familias y en la participación laboral.

Desde el punto de vista demográfico, los jóvenes son, ante todo, un grupo de población que se corresponde con un determinado

entorno etario y que varía según los contextos particulares, pero que generalmente se ubica entre los 15 y los 24 años. En el caso de contextos rurales o de aguda pobreza, el entorno se desplaza hacia abajo e incluye el grupo de 10 a 14 años; en varios casos, en el contexto de estratos sociales medios y altos urbanizados se amplía hacia arriba para incluir al grupo de 25 a 29 años. Desde esta perspectiva, los jóvenes —según diversas circunstancias particulares— pueden identificarse como el conjunto de personas que tienen entre 10 y 29 años. El entorno etario elegido cuenta con adecuados fundamentos sustantivos, en la medida en que la entrada y salida de esa etapa de la vida coinciden con procesos sumamente relevantes. Así, la cota inferior del entorno elegido considera la edad en que ya están desarrolladas las funciones sexuales y reproductivas, que diferencian con claridad al adolescente del niño y tienen profundas repercusiones en su dinámica física, biológica y psicológica. Por su parte, la cota superior se identifica —hechas todas las salvedades antes mencionadas— con el momento en que los individuos llegan —en diversas circunstancias específicas y con ritmos diversos en cada esfera particular— al cierre del ciclo educativo formal, enfrentando el ingreso al mercado de trabajo y la formación de un hogar propio, transformándose en adultos.

En virtud de tales procesos, y desde los enfoques biológicos y psicológicos, la juventud estaría definida —en la vida de cualquier persona— como el período que va desde el logro de la madurez fisiológica hasta el logro de la madurez social. Pero no todas las personas de una misma edad recorren este período vital de la misma forma ni logran sus metas al mismo tiempo, por lo que desde la Sociología y las Ciencia Políticas se ha insistido en la necesidad de incorporar otras variables al análisis del fenómeno juvenil. Así, se ha mostrado con suficiente elocuencia que la juventud tiene significados muy distintos para las personas pertenecientes a cada sector social específico y que la juventud se vive de maneras muy diversas, según el contexto circunstancial en que las personas crecen y maduran. Y en estudios recientes se ha ido más lejos, incorporando criterios provenientes de la Antropología y otras disciplinas afines, con el fin de mostrar la existencia de verdaderas culturas juveniles, y haciendo especial hincapié en los problemas de identidad

juvenil como eje de la caracterización de los jóvenes en cuanto grupo social. Desde esta visión, se ha mostrado la existencia de grupos juveniles con características comunes, más allá de las diferencias que sus miembros tienen en términos de pertenencia a diferentes estratos sociales, crecientemente influidos por la cultura de masas.

Pero, ¿cuáles son los aspectos esenciales que deben destacarse en el análisis, con el propósito de disponer de una caracterización precisa y útil para diseñar y aplicar políticas públicas en relación con los jóvenes? Para empezar, uno de los más relevantes es el tipo de roles y funciones que los jóvenes deberían cumplir en la sociedad en que viven, y en este sentido, al menos cuatro elementos cruciales son definitorios: (i) la obtención de la condición adulta como meta principal; (ii) la emancipación y la autonomía como trayectoria; (iii) la construcción de una identidad propia como problema central y, (iv) las relaciones intergeneracionales como marco básico en el logro de dichas metas. Una revisión esquemática y sintética al respecto nos puede brindar elementos de juicio relevantes para el análisis que estamos realizando.

Parece claro que la obtención de la condición adulta constituye la meta principal, procesando de la mejor manera posible ese tránsito entre la infancia y la adultez que todo joven debe hacer. Ya no es un niño pero todavía no es un adulto, y por más que se estire la condición juvenil en términos temporales, permaneciendo más años en el sistema educativo, postergando su ingreso en el mercado de trabajo y la constitución de nuevos hogares, lo inevitable es que los jóvenes se transformen en adultos. Por definición, la condición juvenil es transitoria y se pierde muy rápidamente con el paso de los años (incluso son evidentes las diferencias entre jóvenes de edades diversas). En ese marco, la *emancipación* se constituye en el eje central de la trayectoria que los jóvenes deberán recorrer entre la total dependencia de padres y tutores propia de la infancia y la autonomía plena propia de la condición adulta. En este sentido, esa trayectoria deberá enfrentar múltiples y complejos desafíos — propios del cambio de roles en proceso — que dificultarán significativamente la formación de su identidad propia (no construida por padres o tutores como en los niños) y que constituye el problema central de este proceso.

Tal como se sostiene en numerosos estudios de la CEPAL, “por una parte, la naturaleza misma de la transición supone la existencia de un proceso continuo de cambio de roles; por otra, tales cambios implican el riesgo de resentir las identidades construidas. En otras palabras, el individuo está sujeto a una tensión particular: debe cambiar, pero a la vez debe seguir siendo el mismo. En caso contrario, ante las decisiones que permanentemente debe tomar en su proceso emancipatorio, puede ser arrastrado en cualquier dirección” (Filgueira, 1998). Además, en aquel proceso los jóvenes pasan a interactuar con la sociedad en que viven de un modo creciente y casi siempre conflictivo, en especial con las generaciones adultas precedentes ya integradas a la dinámica societal y escasamente dispuestas a facilitar la incorporación de las generaciones más jóvenes a esa compleja dinámica, en un contexto en el cual —paradójicamente— esta incorporación resulta clave para asegurar el proceso de reproducción biológica y social de una sociedad dominada por los adultos. Semejante perspectiva confiere a los conflictos generacionales una relevancia significativa, en la medida en que ellos explican gran parte de las tensiones que permanentemente surgen en nuestras sociedades.

Como puede desprenderse de muchos de los comentarios realizados, es posible afirmar que *la juventud como tal no existe*. En la realidad, existen muchos y muy diversos sectores o grupos juveniles, con características particulares y específicas, que los diferencian nítidamente entre sí. En este sentido, importa diferenciar al menos cuatro grupos juveniles específicos:

- (i) Los *estudiantes universitarios*. Desde luego, estos conforman uno de los principales grupos juveniles, el único —por cierto— que era socialmente reconocido hasta los años setenta. En buena medida, ellos fueron tradicionalmente el prototipo de la juventud, en la medida en que siempre cumplieron a cabalidad con las condiciones sustanciales para ser reconocidos como tales. Durante décadas este fue el único sector de la juventud que participó en el escenario social y político de nuestros países en calidad de actor, a través de los movimientos estudiantiles, pero sus características esenciales han variado con el tiempo y la masificación y segmentación de nuestras

universidades, y ya no cuentan con aquellos reconocimientos hegemónicos.

- (ii) *La juventud popular urbana*. En forma paralela, especialmente a partir de los años setenta y ochenta, nuestros países fueron testigos de la irrupción social de la *otra* juventud; es decir, la juventud popular urbana, excluida del acceso a la educación media y superior, habitantes de crecientes y extendidas zonas marginales, y que con métodos totalmente diferentes a los de sus pares universitarios, comenzaron a organizarse en grupos de esquina y hasta en pandillas juveniles, y a desplegar procesos de identificación propios junto con prácticas ligadas a diversas formas de violencia, como expresión de su rechazo a esa sociedad integrada de la que no forman parte.
- (iii) *Los jóvenes rurales*. Después de disfrutar de ciertos privilegios otorgados como prioridades de las políticas públicas en los años cuarenta y cincuenta, los jóvenes rurales han perdido protagonismo y visibilidad —de la mano de los crecientes procesos de urbanización y modernización social— hasta tornarse minoritarios. Sometidos a fuertes procesos de transformación en sus características esenciales, cada vez más influenciados por la cultura urbana moderna y por los cambios registrados en las sociedades rurales en que habitan, conservan, sin embargo, características propias muy relevantes, al tiempo que manifiestan una mejor disposición ante la innovación y muestran niveles educativos más altos que las generaciones anteriores, todo lo cual puede ser un gran aporte a la modernización del medio rural en los planos familiar, comunitario y productivo.
- (iv) *Las mujeres jóvenes*. Por último, otro sector con características propias muy marcadas, y afectado por intensos procesos de exclusión y reclusión, pero con una clara tendencia a la integración social, es el de las mujeres jóvenes. Afectadas por una doble exclusión social (etaria y de género), sin identidad propia en los movimientos juveniles y tampoco en los

de mujeres, y cargando con el peso de tradiciones sumamente conservadoras en términos de sus roles en el hogar y en la sociedad, ellas han ganado espacios de reconocimiento, de la mano de su creciente incorporación a la educación y al trabajo en particular, aunque todavía en posiciones subordinadas.

Pero esta enumeración no estaría completa si no incorporáramos la *variable étnica*, en la medida en que las condiciones en que crecen y maduran los jóvenes indígenas y afroamericanos (por ejemplo) tiene especificidades propias, que los diferencian claramente de los jóvenes pertenecientes a las culturas blancas dominantes. Y aunque tengamos en cuenta que algunos especialistas sostienen con sólidos fundamentos que la condición juvenil no existe o es muy efímera en estos grupos, lo cierto es que se trata de personas claramente identificables y visibles en varias sociedades latinoamericanas (en las que distan de ser “minorías étnicas”) afectadas por agudos cuadros de exclusión social y serios conflictos de identidad que no pueden desconocerse desde las políticas públicas.

Por último, importa destacar que la clasificación realizada dista de ser excluyente, en la medida en que se pueden constatar fácilmente varias superposiciones relevantes, que llevan a sostener que cuando nos concentramos en las mujeres pobres pertenecientes a grupos étnicos y habitantes del medio rural (por ejemplo) estamos en presencia de los cuadros más graves de exclusión social. Lo contrario ocurre con los varones urbanos de raza blanca, estudiantes, pertenecientes a clases medias y altas, que gozan de todas las ventajas.

Juventud y sociedad: Aristas diversas de un vínculo complejo

Como se sabe, los jóvenes no están aislados. En realidad, viven e interactúan permanentemente con la sociedad a la que pertenecen, recibiendo de ella muchas y muy variadas influencias. Una de las vinculaciones se produce en el marco de la socialización juvenil, entendida como el proceso de transmisión de normas, valores y costumbres desde la sociedad adulta a las nuevas generaciones, desplegado con el

objetivo de asegurar la reproducción biológica y social, a través de “agentes socializadores”, destacándose la familia, la escuela, los grupos de pares y los medios de comunicación.

Tradicionalmente, *la familia* ha sido el principal agente socializador, concentrando incluso funciones ligadas a la educación básica. Sin embargo, con el correr del tiempo y en el marco de los procesos de modernización social, la educación formal fue absorbiendo algunas de aquellas funciones educativas domésticas, al tiempo que las familias experimentan profundas transformaciones, afectando especialmente la estabilidad y el modelo nuclear, dando paso a esquemas múltiples de familias diversas (completas e incompletas) donde ambos cónyuges participan en el mercado de trabajo. Por estas vías, las familias fueron perdiendo gravitación en los procesos de socialización y cediendo lugar a la influencia ascendente de otros agentes, como el sistema educativo (que no ha sabido cumplir sus funciones socializadoras más allá de las fronteras de la transmisión de saberes) y los medios masivos de comunicación.

Algo parecido ocurrió con la irrupción de los *medios masivos de comunicación*, en particular la televisión, que en el curso de unas pocas décadas pasaron a ejercer una influencia decisiva en la socialización juvenil, compitiendo con las familias en el seno mismo del hogar, y aun con el sistema educativo formal, y desarrollando métodos e instrumentos mucho más atractivos para los jóvenes, como también valores y normas diferentes y hasta contradictorios con los que emanaban de la familia y del sistema educativo formal. El sistema educativo no ha sabido resolver hasta hoy esta creciente y desafiante competencia —a la que se agregan ahora los contenidos de las redes informáticas— y no ha logrado todavía incorporar masivamente esos medios a su dinámica cotidiana, como instrumentos de gran potencialidad para el desarrollo de sus propios fines.

Por su parte, los denominados *grupos de pares* han cumplido siempre un papel decisivo en la socialización de la juventud y constituyen uno de los pocos agentes propiamente juveniles escasamente controlados por los adultos, pero resulta difícil identificar un signo único de incidencia en las generaciones jóvenes, por cuanto la constitución misma de grupos juveniles es sumamente heterogénea (movimientos estudiantiles, grupos más informales a escala popular

urbano y rural, movimientos juveniles ligados a las iglesias, etc.) y han sido crecientemente influenciados por los medios masivos de comunicación, borrando diferencias internas. La regla en este caso es, por tanto, la diversidad.

Pero junto con recibir variadas influencias de la sociedad en que viven, los jóvenes tratan de incidir en la dinámica societal a través de estrategias muy diversas, ya sea procurando constituirse en actores sociales y políticos o desplegando diversas formas de expresión e identidad, que intentan transmitir al conjunto de la sociedad. Sin embargo, la mayor parte de las formas que este afán de participación juvenil ha asumido a lo largo de la historia, se ha caracterizado por su transitoriedad, alternando períodos de gran protagonismo y visibilidad pública con otros de fuerte retracción e invisibilidad. Todo parece estar íntimamente relacionado con *la transitoriedad de la condición juvenil* que lleva a que, a diferencia de los trabajadores o las mujeres que se guían por las dimensiones *materiales* de su existencia, los jóvenes se orienten por las dimensiones *simbólicas* de su existencia, no desarrollando prácticas corporativas como aquellos y aquellas. Estos planteamientos facilitan a su vez un análisis más objetivo del polémico tema de la real o supuesta apatía juvenil (particularmente, en relación con su participación política) en comparación con el supuesto interés de generaciones anteriores de jóvenes durante los años sesenta y setenta, fundamentalmente. Las evidencias disponibles indican que efectivamente existe un marcado distanciamiento de los jóvenes respecto de las principales instituciones públicas (los partidos políticos, el parlamento, la justicia, la policía, y otros), pero aquellas también señalan escasas distancias con las percepciones —también muy críticas— que tienen otros sectores poblacionales (así lo muestran las encuestas del Latinobarómetro, por ejemplo), lo que estaría indicando que se trata de un problema ligado a estas instituciones y su dinámica específica en la sociedad actual y no de un cuestionamiento antidemocrático específico de los jóvenes (Balardini coord., 2000).

En verdad, todo parece indicar que la real o supuesta apatía juvenil se relaciona con el desencanto que estarían produciendo instituciones que funcionan cada vez más en el marco de rutinas bastante más aburridas que espectaculares en materia de innovaciones

(propias de las democracias que se van asentando en casi toda la región), lo que contrasta con la mentalidad predominante en los jóvenes que quisieran ser testigos de cambios rápidos y de fondo. Lo cierto es que cuando los jóvenes perciben posibilidades reales de incidir en las decisiones, participan entusiastamente, como ocurrió entre los jóvenes colombianos con la Asamblea Nacional Constituyente en 1990 o con los jóvenes paraguayos en la crisis de marzo de 1999, por ejemplo, en la que fueron protagonistas centrales del enfrentamiento a los intentos frustrados de golpe de Estado.

Por otra parte, importa asumir que el vínculo entre juventud y sociedad admite una tercera estrategia de abordaje, relacionada con las dificultades del proceso de integración social que los jóvenes intentan recorrer en su tránsito a roles adultos, y que las propias políticas públicas procuran facilitar a través de diversas iniciativas. Hay aquí cuatro dimensiones que son particularmente críticas: la educación, el trabajo, la salud y la vivienda. En relación con la educación, son evidentes los importantes logros alcanzados en América Latina en su cobertura y también las considerables carencias que todavía se registran en términos de equidad y calidad. Esta combinación resulta explosiva, pues por una parte permite a los jóvenes tomar debida conciencia de las oportunidades y posibilidades existentes en la sociedad, pero, por otra, los pone en precarias condiciones para aprovecharlas. El resultado es una gran frustración, que desalienta a los jóvenes y los empuja al abandono escolar (sobre todo en los estratos más pobres y excluidos). Esto se relaciona muy estrechamente con el tema de la inserción laboral de los jóvenes, puesto que una de las principales dificultades que enfrentan se vincula con la falta de capacitación, a lo que se suma la falta de experiencia de los jóvenes (que los coloca en desventaja frente a los adultos) y la elevada selectividad de los que disponen de altos niveles educativos en el momento de buscar empleo. Si se suma el escaso interés de los actores principales del proceso productivo (sindicatos, empresarios y gobiernos) por incorporar a los jóvenes (presionados por otras prioridades) tenemos por delante un panorama muy difícil para la juventud. El otro aspecto preocupante es el vinculado con la salud, en el que los jóvenes enfrentan serias dificultades en varios planos simultáneos, visibles en términos de *conductas de riesgo* que debe-

rían ser atendidas mediante la prevención y la promoción de estilos saludables de vida. Los accidentes de tránsito, las enfermedades de transmisión sexual, el consumo de drogas legales e ilegales, y el embarazo precoz en las adolescentes son algunos de los principales problemas, pero solo unos pocos países y determinadas esferas específicas desarrollan, desde una perspectiva integral, respuestas consistentes con la dimensión y complejidad de dichos problemas (los estudios de la OPS son una referencia fundamental en estas materias). Por último, los jóvenes enfrentan serias dificultades vinculadas con el acceso a una vivienda propia, en el momento de considerar la posibilidad de constituir nuevos hogares, independientes de sus respectivos hogares de origen. Esto conduce a reforzar dos tipos de conductas sumamente preocupantes de los jóvenes: por una parte, la constitución de nuevos hogares que no se independizan de los hogares paternos (la nueva pareja convive con los padres de uno de sus miembros) y, por otra, el desarrollo cada vez más frecuente de relaciones de pareja pasajeras, que se rompen y se reconstituyen de manera constante, haciendo que el proceso registre una tendencia cortoplacista muy evidente.

LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA: EXCLUSIÓN Y PROTAGONISMO

¿Cómo se aplican todos estos conceptos a la actual situación de los jóvenes en América Latina? Tal como se destaca en numerosos diagnósticos recientes, “los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del crecimiento”. Esos mismos diagnósticos enfatizan que “ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo”, por lo cual, el tema es sumamente relevante en el contexto de estas notas. ¿Por qué se destacan estos parámetros en los textos recientes sobre el tema? Los argumentos son muchos, pero, en lo esencial, la idea es que en este nuevo siglo que está comenzando, “la juventud pasa a ser el segmento de la población cuya dinámica se acompasa naturalmente al ritmo de los tiempos (mientras que) lo contrario sucede con la población adulta, para la cual la celeridad de las transformaciones en el

mundo de la producción reduce el valor de mercado de su experiencia acumulada y coloca sus destrezas en permanente riesgo de obsolescencia”. “De este modo —se destaca— el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones” (CEPAL-OIJ, 2000). Como se sabe, el tema del conocimiento y la información como pilares de las nuevas estrategias de desarrollo, está siendo analizado en todos los foros internacionales, y en esa línea, el Banco Mundial dedicó el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999* a estos temas (*el conocimiento al servicio del desarrollo*) al igual que el PNUD en su Informe sobre el Desarrollo Humano 2001 (*poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*).

En dicho marco, y en lo que tiene que ver estrictamente con el tema central de este informe, el documento de CEPAL-OIJ sostiene que “son varias las razones que permiten afirmar que la globalización, así como la creciente ampliación de las fronteras de competitividad en un escenario de acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas, se acompaña de una notable elevación de la potencialidad de la contribución de los jóvenes al desarrollo de sus sociedades. Ciertamente, la principal de esas razones es el papel destacado del conocimiento como motor de las transformaciones y como recurso fundamental de las sociedades para enfrentar los desafíos que ellas les plantean. La juventud —se destaca— es la etapa de la vida dedicada esencialmente a la adquisición de conocimientos. Para ello, la sociedad otorga una *moratoria de roles*; esto es, una suspensión temporal de obligaciones que favorece tanto la flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones (experimentando con ellas y haciendo un balance de sus ventajas y desventajas) como la incorporación rápida de innovaciones, proceso que no enfrenta, como suele ser el caso entre las generaciones adultas, las resistencias provenientes de hábitos y prácticas cristalizadas, o de intereses que ya han echado raíces en estructuras institucionales”.

Los argumentos son contundentes, aunque todavía no estén debidamente asumidos desde la lógica de las políticas públicas. Ello es muy visible, si se mira la actual condición juvenil, del modo en que lo hace el texto de CEPAL y OIJ, al destacar que “mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exigen un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la

juventud, se da la paradoja que aumenta la exclusión social entre los jóvenes”, destacando como principal evidencia los elevados niveles de desempleo juvenil en la región, que duplican y hasta triplican en varios casos el desempleo adulto. El *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe* de la OIT reúne la evidencia más actualizada al respecto, y no hace falta detenerse demasiado en el tema (OIT, 2001). Baste recordar que el desempleo juvenil tiene características netamente estructurales, y ha persistido en niveles sumamente elevados en los últimos cuarenta años (al menos), tanto en épocas de crisis como en etapas de crecimiento económico sostenido, y ello se explica por razones estructurales, vinculadas a la actitud de los actores fundamentales de la dinámica del mercado de trabajo, que se guían con otras prioridades (los sindicatos priorizan a los trabajadores ya integrados al mercado de trabajo, los empresarios prefieren contratar adultos, y los gobiernos priorizan la atención de los jefes de hogar, también adultos).

Pero “la heterogeneidad entre los portafolios de activos (especialmente en capital humano y capital social) de jóvenes ubicados en distintas posiciones sociales de los sistemas nacionales de estratificación —destaca el texto CEPAL-OIJ— parece estar agudizándose. Mientras un sector logra adquirir los recursos necesarios para una adaptación rápida a las nuevas exigencias de calificación, otros no lo hacen. Por un lado, porque la velocidad de la demanda de este tipo de calificaciones parece ir más rápido que la capacidad de las sociedades, tanto para generar una oferta de trabajo con las competencias suficientes, como para crear las condiciones que permitan desarrollar las aptitudes y las actitudes que favorecen una adaptación flexible al cambio y una rápida incorporación de nuevos conocimientos. Por otro, porque el debilitamiento de algunas de las instituciones primordiales, como la familia y la comunidad, es mayor entre los jóvenes de los hogares más humildes que en el resto, lo que se traduce en una ampliación de las diferencias en cuanto a las aptitudes de las familias para invertir en la educación de sus hijos y para cumplir un rol socializador complementario al de la escuela”.

“Un segundo elemento a considerar —agrega el informe— es el mayor grado de articulación institucional y política de las generaciones adultas comparado con el de las generaciones jóvenes. En

una situación de creciente incertidumbre laboral, los segmentos de la población que actúan como corporaciones tienden a cerrar filas en torno a la defensa de sus conquistas y, en particular, de las posiciones alcanzadas en el mercado. Estas acciones generan rigideces que obstaculizan tanto la plena utilización de los recursos humanos de los jóvenes como una más alta inversión del Estado en la formación de sus capacidades, todo lo cual plantea un fuerte interrogante sobre el nivel de iniquidad intergeneracional existente en nuestras sociedades” (ídem). El tema, sin embargo, no figura entre las prioridades sustantivas de las estrategias tendientes al logro de mayores niveles de equidad social, que se concentran casi exclusivamente en las diferencias en la estratificación social, en alguna medida en la dicotomía urbano-rural y últimamente —en cierta medida solamente— en las inequidades de género.

Los elementos vertidos en las citas realizadas son muy relevantes, por lo que merecen algún comentario adicional, retomando el concepto de exclusión social como un fenómeno complejo e integral, que no se limita mecánicamente a la falta de oportunidades laborales, y que se nutre de muchas otras dimensiones problemáticas, ligadas a la crisis de los tradicionales sistemas de socialización juvenil y al tema de la reproducción intergeneracional de la pobreza, temas que han sido crecientemente analizados por los principales organismos internacionales (especialmente por los de Naciones Unidas).

El informe CEPAL-OIJ especifica estos procesos, al destacar que “en la actualidad los jóvenes de estratos populares urbanos experimentan un nivel de riesgo de exclusión social históricamente inédito (...) fruto de una confluencia de determinaciones desde el mercado, el Estado y la sociedad, que tienden a concentrar la pobreza entre los jóvenes, aislándolos de otros estratos de la sociedad”, entre las que destacan: “(i) la creciente incapacidad que exhibe el mercado de trabajo para absorber personas con escasas calificaciones y para garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables; (ii) las dificultades que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo ajustado a los requerimientos por nuevas aptitudes y destrezas; (iii) las transformaciones en las familias y en la composición de los vecindarios (...) afectadas por una

reducción de su competencia para generar estímulos y confianza en niños y jóvenes sobre las virtudes asociadas a la inversión de esfuerzos en la educación como el medio privilegiado para alcanzar las metas deseadas; (iv) la emancipación temprana de los jóvenes de niveles educativos bajos y tasas de fecundidad más altas que la de sus pares con niveles educativos superiores, cuya acción contribuye a que la pobreza se concentre en las primeras etapas del ciclo de vida familiar; (v) la segregación residencial, por la cual se produce una creciente concentración espacial de hogares con similares niveles de vida, homogeneizándolos hacia adentro y distanciándolos hacia fuera; (vi) la separación de los espacios públicos de sociabilidad informal fuera del mercado, lo que reduce la frecuencia de encuentros cara a cara entre personas de distinto origen socioeconómico; y (vii) la segmentación de los servicios básicos, entre los que se destaca especialmente — por su significación en estos temas — el caso de la educación”.

¿Qué consecuencias trae todo esto? “En primer lugar, la débil participación en el sistema educativo y la precariedad de la inserción laboral impiden que ambos sistemas operen como transmisores de normas y valores que ordenan la vida cotidiana, estructuran aspiraciones y definen metas por alcanzar. Segundo, los fenómenos de *inestabilidad e incompletitud* que están afectando a las familias de estos sectores, también inciden en reducir su capacidad de socialización y de cumplimiento de un rol complementario y reforzador de las funciones de los establecimientos educativos. Tercero, el aislamiento del *mainstream* de la sociedad deja a los jóvenes sin modelos cercanos de éxitos vinculados al adecuado aprovechamiento de la estructura de oportunidades. O sea, que el *aislamiento social* de la juventud popular urbana se da en un contexto de *hueco normativo* provocado por el deterioro de las instituciones primordiales, por la débil y precaria participación en la educación y en el trabajo y por el distanciamiento de los modelos de éxito que asocian esfuerzos con logros” (ídem).

Pero analizando las consecuencias de los elementos mencionados, resulta imperioso dar un paso más, y preguntarse por la influencia de otros factores que inciden en la dinámica juvenil. El informe CEPAL-OIJ lo hace, destacando que en el marco de las circunstancias antedichas, “los jóvenes quedan en disponibilidad, abiertos a

otras influencias que permitan la construcción de una identidad que ayude a apuntalar su autoestima y le de un sentido gregario, de formar parte de una comunidad”, tema que ha sido analizado a la luz de los planteos sobre las *tribus juveniles*. En esta óptica, las tribus son —ante todo— “el resultado de innumerables tensiones, contradicciones y ansiedades que embargan a la juventud contemporánea”, y por ello, se visualizan como “una respuesta social y simbólica frente a la excesiva racionalidad de la vida actual, al aislamiento individualista a que nos someten las grandes ciudades, y a la frialdad de una sociedad extremadamente competitiva. Adolescentes y jóvenes suelen ver en las tribus la posibilidad de encontrar una nueva vía de expresión, un modo de alejarse de la normalidad que no los satisface y, ante todo, la ocasión de intensificar sus vivencias personales y encontrar un núcleo gratificante de afectividad. Se trata, desde muchos puntos de vista, de una especie de cobijo emotivo por oposición a la intemperie urbana contemporánea, que paradójicamente les lleva a la calle” (Costa, Pérez y Tropea, 1996).

¿Cuáles son las metas y aspiraciones que pueden plantearse en estas circunstancias?, se preguntan CEPAL y OIJ. “Se da aquí otra paradoja —responden— porque las condiciones de exclusión social que afectan particularmente a las juventudes populares urbanas, se acompañan de un nivel de exposición inédito a propuestas masivas de consumo, y de una centralidad igualmente inédita de la cultura juvenil en la sociedad. Todo ello define una situación de *anomia estructural*, en la cual los jóvenes tienen una relativamente alta participación simbólica en la sociedad que modela sus aspiraciones, y una participación material que no permite la satisfacción de esas aspiraciones por cauces legítimos”.

“La combinación de todos estos elementos —agrega el informe— contribuye a la formación de *subculturas marginales*, de *pandillas* y *barras* que tienen códigos propios, subculturas que suelen incorporar y consolidar, en el tiempo, los hábitos y comportamientos que surgen como correlatos socialmente disruptivos de las situaciones de marginalidad y exclusión social. La cristalización de las subculturas marginales no solo impide que los jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad, sino que erosionan la trama social y las normas de convivencia, y en última instancia, motorizan un circuito

vicioso de reforzamiento de la segregación y la segmentación” (ídem). En definitiva, estamos ante una explicación bastante razonable y transparente de uno de los problemas actuales más preocupantes: la creciente violencia, en la que —tanto en su calidad de víctimas como en su calidad de victimarios— los jóvenes son lamentablemente claros protagonistas. Inseguridad pública, exclusión juvenil y hueco normativo son, pues, tres elementos estrechamente vinculados en términos de explicación racional, pero estos no figuran como corresponde en el momento de diseñar respuestas pertinentes y oportunas desde las políticas públicas.

Políticas Públicas de Juventud: Modelos Hipotéticos y Recorrido Histórico

¿Cómo han respondido a esta particular problemática las políticas de juventud? Al menos cuatro “modelos” hipotéticos podrían caracterizarse al respecto.

Un primer modelo de políticas públicas, cuyas características fundamentales se hicieron patentes durante las tres décadas de más amplio y sostenido crecimiento económico en América Latina (entre 1950 y 1980), se concentró en dos esferas particularmente importantes de la condición juvenil: la educación y el tiempo libre. Los logros obtenidos son evidentes, especialmente respecto de la creciente incorporación de amplios sectores juveniles a los beneficios de la educación, sobre todo en el nivel básico y, más recientemente, en los niveles medio y superior. Así, mientras a comienzos de los años cincuenta las tasas de escolarización en el nivel primario se ubicaban cerca del 48%, a fines de los años noventa llegaron al 98%; en el mismo lapso, las tasas brutas de escolarización secundaria aumentaron de 36% a casi 60% y las de la educación superior de 6% a 30%. Sin embargo, los logros cuantitativos no se han verificado en la misma medida en términos cualitativos, en la medida en que con el paso del tiempo las oportunidades de movilidad social ascendente brindadas por la educación se fueron reduciendo. Por una parte, la inversión en infraestructura, equipamiento y capacitación docente, fue relativamente insuficiente y condujo a un deterioro

de su calidad. Por otra parte, un grupo importante de los sectores medios y altos desertó del sistema público, inclinándose por opciones privadas, dando lugar a una creciente segmentación del sistema.

Mientras tanto, y conjuntamente con la expansión del sistema educativo, los gobiernos procuraron brindar más y mejores oportunidades en el uso del denominado tiempo libre de los jóvenes. Esas iniciativas estaban dirigidas, de manera explícita o implícita, a evitar que los jóvenes incurrieran en conductas como el abuso de drogas, el consumo excesivo de alcohol, el ejercicio irresponsable de la sexualidad o cualquier otro tipo de comportamiento “antisocial” que, además de poner en riesgo su bienestar, pudiera tener consecuencias negativas sobre la salud del tejido social. Así, se comenzaron a desarrollar diversas actividades deportivas, recreativas y culturales encaminadas a ocupar creativamente el tiempo libre de los jóvenes. Paralelamente, se establecieron servicios de salud para los adolescentes, enfatizando la prevención de riesgos y promoviendo estilos de vida saludable y no solo la atención de enfermedades ya desarrolladas, con éxitos y fracasos diferenciales en cada caso nacional en particular. Los beneficios —en definitiva— han sido evidentes, pero, en todo caso, lo que importa es resaltar que la esencia de este modelo de políticas de juventud, concebido como válido para todos los jóvenes, resultó eficaz solo para los jóvenes integrados a la sociedad en general y a la educación en particular, lo que acota sus alcances reales.

Con la creciente incorporación de jóvenes al sistema educativo, comenzó a gestarse una gran movilización juvenil organizada en torno a la condición de estudiante. En las raíces de esta movilización han influido los cambios en la composición social del estudiantado universitario; las primeras señales de agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la consecuente reducción de las oportunidades de movilidad en el mercado de trabajo; la vigencia de dos concepciones antagónicas, en el marco de la Guerra Fría, en cuanto al desarrollo de las sociedades; y la resonancia de la revolución cubana. En ese contexto, la movilización juvenil asumió rápidamente marcados sesgos contestatarios, en abierto desafío al sistema político y social establecido, y en respuesta a la preocupante situación vigente a finales de los años sesenta,

visible en casi todos los países de la región, independientemente de su grado de desarrollo. Aunque la movilización de los jóvenes latinoamericanos se vio influenciada por acontecimientos en otras partes del mundo —como los relacionados con el “mayo francés”— paulatinamente se fue consolidando su asociación con algunos movimientos populares, en particular con los protagonizados por las organizaciones sindicales, que en casi todos los países de la región se habían desarrollado a la sombra de la industrialización sustitutiva. Si bien en menor medida, se llegó también a algunos acuerdos con movimientos campesinos, que básicamente se traducían en apoyar sus fuertes reclamos por el acceso a la tierra. Los estudiantes universitarios, adicionalmente y con una organización creciente, comenzaron a influir también en la formación de agrupaciones políticas de izquierda y hasta de movimientos guerrilleros, cuya etapa de auge se sitúa en los años sesenta y setenta.

En un esquema de fuertes polarizaciones a escala mundial, tales procesos resultaban lógicos, como también lo fueron las reacciones de los sectores dominantes. Así, fueron cobrando cuerpo algunas variantes del modelo de políticas de juventud descrito anteriormente, vinculadas con las funciones de control social, tradicionalmente desempeñadas por los ministerios de Gobernación o del interior. Dado el carácter eminentemente juvenil de las manifestaciones contestatarias de la época, la labor de esos organismos debía ser respaldada por otras instituciones más ligadas a la promoción de los jóvenes, y la estrategia, consistente en el aislamiento de los movimientos estudiantiles y su reclusión en los establecimientos universitarios, resultó exitosa, pues se evitó la expansión de las movilizaciones, impidiendo que estas se articularan con las provenientes de los jóvenes populares urbanos. El carácter eminentemente autónomo de los movimientos estudiantiles (elemento que no estuvo presente en el modelo orientado a la educación y el tiempo libre, que fue una respuesta del Estado a las nuevas generaciones y no una iniciativa impulsada y gestada por los propios jóvenes) explica, en buena medida, la rápida y extendida politización de los movimientos estudiantiles, que mostraron capacidad para aliarse con otras organizaciones sociales no juveniles, aunque ello no ocurrió con otras de carácter juvenil, pero de signos sociales

diferentes, como las desarrolladas en el medio popular urbano, según ya hemos destacado.

Por otra parte y como se sabe, la creciente movilización estudiantil y sindical —junto con el desarrollo de los partidos políticos de izquierda y de movimientos guerrilleros de muy variada especie— derivó, en buena medida, en la instauración de gobiernos militares en la mayoría de los países que habían pasado por experiencias populistas en América Latina, hecho coincidente con el comienzo de la recesión económica y social y la expansión de la pobreza en el decenio de 1980. Los gobiernos democráticos que comenzaron a generalizarse —especialmente en América del Sur— recibieron una pesada carga, que los obligó a intentar el fortalecimiento de los regímenes políticos nacientes y a poner en práctica programas de ajuste económico sumamente impopulares, pero postulados como necesarios para hacer frente al pago de la abultada deuda externa y reordenar las economías nacionales. En Centroamérica, en cambio, el ajuste se procesó en paralelo al auge de la guerra civil, sustentada en la polarización Este-Oeste.

En ese marco se gestaron nuevos movimientos juveniles, esta vez con el protagonismo de los jóvenes de las poblaciones marginales de las principales ciudades del continente, mayoritariamente excluidos de la educación y de la sociedad en general, según ya hemos destacado. Paralelamente, y como reacción a la pobreza generalizada, surgieron nuevos fenómenos sociales, que a fines de los años ochenta derivaron en verdaderas asonadas nacionales, incluyendo asaltos a supermercados y ocupaciones de oficinas públicas. Si bien los hechos ocurridos en Caracas a comienzos de 1989 fueron los más resonantes, también hubo reacciones similares en ciudades argentinas y brasileñas, y el protagonismo juvenil fue claro en todos los casos (al igual que en los sucesos más recientes en la Argentina). Como un paliativo transitorio a los agudos problemas sociales ocasionados por las medidas de ajuste estructural, se pusieron en práctica diversos programas de combate a la pobreza, sustentados en la transferencia directa de recursos a los sectores más empobrecidos, mecanismos de asistencia alimentaria y de salud y creación de empleos transitorios. Para ello, se establecieron organismos de compensación social (fondos de emergencia) fuera de las estructuras

ministeriales, y si bien ninguna de estas iniciativas fue jamás catalogada como programa juvenil, en casi todos los países la mayor parte de los beneficiarios eran jóvenes (los programas de empleo de emergencia beneficiaron a miles de ellos).

Estos programas tenían el claro propósito de prevenir conductas delictivas, ya que el aflojamiento de los controles sociales represivos después del término de los regímenes militares en varios países —sumado a la crisis de representación de las instituciones sociales y políticas— dejó un enorme vacío. Sin embargo, los éxitos se vieron mermados tanto por las grandes dimensiones de la crisis como por la tensión entre el carácter coyuntural conferido a estos programas y la persistencia de las restricciones económicas. Ello parece haber incidido en la reinstauración de aquellos programas, esta vez con estrategias más integrales y estables en el tiempo y con medidas dirigidas a enfrentar la creciente inseguridad urbana; tal es el sentido de los recientes *programas de seguridad ciudadana*, que tienen componentes explícitos orientados a la población juvenil y que comienzan a multiplicarse en diferentes países de la región (volveremos sobre el tema).

Por último, un cuarto modelo de políticas de juventud parece haber comenzado a operar desde comienzos de los años noventa, resaltando la importancia del capital humano para el desarrollo y estructurado en torno a la inserción laboral y social de los jóvenes. Germán Rama (1992) fundamentó estas orientaciones, argumentando que “el tratamiento de la juventud es una dimensión crucial en la supervivencia y desarrollo de la sociedad. De la capacidad que tenga una sociedad para salvaguardar los patrimonios biológicos de las nuevas generaciones, de socializar a los jóvenes en los valores fundamentales que definen su existencia como sociedad, de formarlos en la cultura y el conocimiento apropiados al nivel del desarrollo de los países que figuran en la frontera de la transformación científica y tecnológica, de establecer condiciones de equidad en el acceso a los bienes materiales y culturales para preservar las bases sociales de la democracia, de evitar la pérdida de futuros recursos humanos por la vía de la formación y capacitación adecuadas para todos y de formar a los que van a ser sus ciudadanos con capacidad y responsabilidad para ejercer sus derechos soberanos, depende el

desarrollo venidero de las presentes sociedades nacionales”, agregando que “en un mundo de permanentes cambios, la juventud pasa a tener un papel de mayor relieve que en el pasado”.

“Para la sociedad — agrega el autor — ya no se trata tan solo de asegurar su reproducción colectiva, sino que se presenta el problema de contar con individuos capaces de *aprender a aprender* a lo largo de sus vidas (...) La plasticidad de los jóvenes para aprender permanentemente y adaptarse con la naturalidad del iniciado a las nuevas formas de organización social, ha pasado a constituir un capital de tanto valor como el económico en la transformación. De la capacidad de nuestras sociedades para formarlos para un mundo cambiante y de la habilidad de apelar a los jóvenes para incorporarlos a actividades que requieren de tecnologías y procedimientos modernos, dependerá la adaptabilidad de las sociedades, a un tipo de modalidad social que seguramente regirá a lo largo de todo el siglo XXI, que se definirá por una permanente impregnación de la ciencia y la tecnología en el quehacer social y por un cambio constante en las maneras de sentir, de pensar y de hacer”.

Sobre la base de este tipo de fundamentos, en el último decenio se lograron importantes consensos sobre la centralidad de la educación en los procesos de desarrollo y se otorgó una alta prioridad al tema de la inserción laboral de los jóvenes. El programa de capacitación laboral “Chile Joven”, iniciado en 1990, fue precursor en estas materias y está siendo replicado en muchos otros países. Se trata, en general, de medidas destinadas a entregar capacitación en períodos relativamente breves y mediante modalidades operativas novedosas, concentrando las preocupaciones, más que en su mera calificación técnica, en la pertinencia de los oficios que se seleccionan y en la efectiva inserción laboral de los jóvenes. Estos programas son ejecutados a través de diversas entidades públicas y privadas, en un marco de reglas de juego competitivas; los gobiernos participan en funciones de diseño, supervisión y evaluación, alejadas de la ejecución, y lo que se procura es incorporar a los jóvenes a la modernización social y la transformación productiva que exigen los actuales procesos de internacionalización de la economía. Por lo dicho, este modelo asume un enfoque diferente a los otros, claramente asociado con la transformación.

POLÍTICAS DE JUVENTUD: UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA

Corresponde ahora realizar un balance de las políticas públicas de juventud implementadas en la última década, diferenciando los aspectos programáticos de los institucionales, revisando la inversión realizada y analizando las percepciones sociales generadas.

Evaluación Programática: Avances Sectoriales, Acotados y Discontinuos

Desde el punto de vista programático, se aprecian avances sustanciales en varias esferas específicas; sin embargo, como estos avances no se articularon adecuadamente ni se mantuvieron por suficiente tiempo, sus repercusiones efectivas sobre las poblaciones destinatarias —los jóvenes— han sido magras e inconstantes. Como era de esperar, las esferas privilegiadas son la educación, el empleo, la salud y la recreación. En cambio, es escaso el avance que registran los temas de participación ciudadana y prevención de la violencia entre los jóvenes, aspectos que actualmente comienzan a ser más atendidos.

En lo que atañe a la educación, el principal logro es la ampliación de la cobertura de la población objetivo, particularmente entre las mujeres. Este avance se ha conseguido, en buena medida, gracias al importante aumento de la inversión en educación, ya que el gasto público en el sector se incrementó —en el promedio regional— del 2,9% al 4,5% del producto interno bruto (PIB) entre 1970 y 2000. Los progresos en materia de equidad social y calidad de la enseñanza, en cambio, han sido menores. Así lo ponen de manifiesto los serios problemas de repitencia y deserción y las carencias de aprendizajes fundamentales, especialmente respecto del lenguaje y las matemáticas. El PNUD (1998) identificó cinco áreas problemáticas en la educación: (i) desaceleración de la tasa de crecimiento de la matrícula; (ii) desigual cobertura de la enseñanza entre

países, regiones subnacionales y grupos sociales; (iii) deficiente rendimiento académico de niños y jóvenes, especialmente de los pertenecientes a hogares de escasos recursos y bajo nivel de capital social; (iv) concentración de la inversión en los más ricos, como lo ilustra el desarrollo de la enseñanza superior; y (v) múltiples ineficiencias que explican la paradoja que existe entre niveles de inversión crecientes y niveles de rendimiento escolar decrecientes, aun después de controlar los efectos de la masificación. La *Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe* (varios autores, 2001c) ha llegado recientemente a conclusiones similares.

En la esfera de la salud se verifican importantes progresos en varios rubros específicos. Los programas de prevención y tratamiento del consumo de drogas (legales e ilegales), por ejemplo, han conseguido avances en varios países. Algo similar puede decirse de los programas de prevención y atención de las enfermedades de transmisión sexual (especialmente el VIH/SIDA), ya que algunos países han logrado estabilizar e incluso hacer retroceder los niveles de contagio y prevalencia (Brasil, por ejemplo). En el caso de la prevención de los embarazos entre adolescentes, también se registran avances, aunque todavía queda un largo camino por recorrer, en parte debido a la persistencia de hábitos culturales y estructuras sociales que concentran la mayor cantidad de casos en los sectores afectados por los más agudos cuadros de pobreza e indigencia. Otro tanto puede decirse de los accidentes de tránsito —una de las principales causas de muerte entre los jóvenes— pese a los esfuerzos de las autoridades públicas y en directa relación con la creciente complejidad del funcionamiento vial de las principales ciudades de la región (OPS, 1998). También son visibles los avances obtenidos en el dominio de la recreación, la cultura y el deporte, esferas desde las cuales se procura el fomento de estilos saludables de vida entre los jóvenes. Los avances se han logrado tanto en función de políticas públicas específicas hace algunas décadas atrás —especialmente en los decenios de 1950 a 1970— como debido a esfuerzos privados (*con* y *sin* fines de lucro) en las décadas siguientes, más recientemente. Los medios de comunicación de masas han ejercido una influencia creciente en este ámbito; articulados con los intereses lucrativos de

empresas privadas transnacionales, han descubierto en los jóvenes un mercado de consumo amplio y sofisticado, que rinde mucho desde el punto de vista lucrativo.

Relativamente menor es el trabajo acumulado en lo atinente a la prevención y atención de las diversas expresiones de violencia juvenil, aunque este viene en aumento. Las iniciativas en estos dominios adoptadas en los últimos años coinciden con la puesta en práctica de programas de seguridad ciudadana —principalmente en Colombia, El Salvador y Uruguay— que cuentan en su dinámica con componentes relevantes ligados con la juventud. En este contexto, se procura trabajar más intensamente desde ópticas preventivas y no simplemente represivas como en el enfoque tradicional, a los efectos de reinsertar a los jóvenes que cometen actos delictivos, asumiendo la complejidad del fenómeno y evitando las explicaciones simplistas. Pero quizás los mayores avances corresponden a la esfera de la sensibilización de la opinión pública y de los tomadores de decisiones en relación con la necesidad de atender más y mejor la salud reproductiva de los adolescentes y jóvenes. Si bien todavía es mucho lo que resta por hacer en estas materias, buena parte de los avances se han conseguido mediante campañas de “advocacy”, que cuentan con la presencia de los jóvenes y cuya participación forma parte de los esfuerzos dirigidos a habilitarlos como actores estratégicos del desarrollo (Burt, 1998; Rodríguez, Russel, Madaleno y Kastrinakis, 1998).

Por otra parte, también se han logrado avances en el ámbito de la inserción laboral de los jóvenes, particularmente en lo que se refiere a capacitación para el trabajo. Así, a partir de la pionera e innovadora experiencia del Programa “Chile Joven”, varios países de la región disponen ahora de una amplia gama de programas novedosos, que exigen ingentes esfuerzos de inversión y el diseño de prolijas estrategias de ejecución y focalización, para asegurar el acceso de los jóvenes de hogares de escasos recursos. Las evaluaciones realizadas subrayan los progresos obtenidos por estos programas y destacan que la focalización ha funcionado bien, tanto en términos sociales como de género. Los jóvenes que participaron en estos programas disfrutaban de ventajas que no están al alcance de aquellos que no lo han hecho: disponen de mayores facilidades para su

inserción laboral, empleos más estables, condiciones más apropiadas de trabajo y mejores relaciones sociales. Comparados con grupos testigos, los jóvenes participantes logran mejores rendimientos, consiguen trabajo con más rapidez, permanecen en sus cargos por más tiempo y mejoran sus ingresos en mayor proporción que los que no pasan por estos programas (compartiendo el mismo perfil social que los que sí lo hacen). Así lo muestran los diferentes estudios disponibles, concentrados en casos nacionales.

Adicionalmente, estos programas logran impactos sociales sumamente relevantes, fomentando el retorno al sistema educativo de una buena parte de los jóvenes que participan de estas iniciativas, mejorando las relaciones de los beneficiarios con sus familiares y con el entorno comunitario y de sus grupos de pares, y potenciando significativamente el capital social con el que estos jóvenes cuentan a los efectos de procesar su integración social de manera más fluida y dinámica. La satisfacción que los beneficiarios muestran con la experiencia realizada es muy elevada. Además, como estos programas no se han aplicado del mismo modo en todos los países, la variedad de experiencias permite aprender de las potencialidades y debilidades de cada uno de ellos, lo que posibilitará mejorar estos esfuerzos en el futuro inmediato. Así, el programa PROJOVEN de Uruguay parece lograr una mejor focalización (lo que al parecer se relaciona con la escala reducida en la que opera), mientras que el programa en Argentina ha mostrado serias carencias, probablemente por su amplitud. (varios autores, 2001b; Gallart y otros 1999; varios autores, 1998).

En cambio, los avances en los programas destinados a fomentar emprendimientos productivos para jóvenes han sido más acotados. Aunque no se dispone de evaluaciones rigurosas, las evidencias sugieren serias limitaciones en la instrumentación de varios de estos programas, y los más antiguos muestran una falta de articulación entre la capacitación, el crédito y la asistencia técnica para la gestión. Además, los fuertes procesos de reconversión productiva y las crisis económicas recientes imponen condiciones adversas a las micro y pequeñas empresas, adversidades que son escasamente compensadas por las políticas públicas diseñadas con tal propósito. En años recientes se adoptaron medidas que tienden a superar las

limitaciones mencionadas, pero todavía no se puede evaluar su desempeño efectivo, lo que obliga a esperar futuros desarrollos, para poder emitir opiniones fundadas sobre sus resultados.

Por último, importa destacar que el trabajo desplegado en lo atinente la formación ciudadana de los jóvenes y el fomento de su participación activa en el desarrollo es relativamente menor, a pesar de la preocupación de los tomadores de decisiones por la real (o supuesta) apatía juvenil, incluyendo su distanciamiento creciente de la mayor parte de las instituciones democráticas. ¿Qué es lo que ocurre realmente? ¿Cómo explicar estos procesos? En primer lugar, conviene recordar que la inmensa mayoría de los jóvenes latinoamericanos y caribeños se encuentran totalmente al margen de las organizaciones y movimientos juveniles existentes. Apenas entre un 5 y un 20 por ciento declaran participar de alguna en especial. La abrumadora mayoría de los que lo hacen, además, se concentran en organizaciones deportivas y religiosas. Si bien muchos asisten a conciertos de *rock* u otros eventos musicales similares, las principales actividades que realizan en su tiempo libre tienen que ver con “pasarla con amigos”, mirar televisión o ir al cine o a bailar. Así lo demuestran todas las encuestas conocidas, que también muestran que la presencia de jóvenes en movimientos estudiantiles, sindicatos, partidos políticos y organizaciones comunitarias, es ínfima.

Sin embargo, cuando se les consulta sobre su interés por participar en dichas organizaciones, las respuestas positivas son abrumadoramente altas, lo cual demuestra que lo que rechazan son las prácticas con que dichas organizaciones se manejan, y no sus fines u objetivos concretos. Esto es muy relevante: los jóvenes quieren participar (y lo hacen muy activamente cuando las convocatorias son transparentes y compartibles), pero no quieren sentirse manipulados. Sin embargo, importa también reconocer que entre los que participan se verifica siempre una gran inconstancia: en la mayor parte de los casos, se trata de una participación en actividades específicas, durante ciertos períodos, y no de una pertenencia a las organizaciones como tal. Esto evidencia otra característica relevante: los jóvenes viven el presente con una gran intensidad, sin que en sus vidas cotidianas pese demasiado la noción de mediano y largo plazo (aunque los adultos siempre identifiquen a los jóvenes con el futuro).

Estamos, en todo caso, ante un nuevo paradigma de participación juvenil (Serna, 1998), totalmente distinto al tradicional: mientras que en el pasado las identidades colectivas se construían en torno a códigos socio-económicos e ideológico-políticos, ahora se construyen en torno a espacios de acción relacionados con la vida cotidiana (derechos de la mujer, defensa del ambiente, etc.); mientras que en el pasado los contenidos reivindicativos se relacionaban con la mejora de las condiciones de vida (en educación, empleo, salud, etc.) ahora se estructuran en torno al ejercicio de derechos (en la sexualidad, en la convivencia, etc.); mientras que en el pasado los valores predominantes tenían una impronta mesiánica y global (el cambio social debe modificar la estructura para que cambien los individuos) ahora están más vinculados con el aquí y el ahora, desde la lógica de los individuos, los grupos y las estructuras (en simultáneo); y mientras en el pasado la participación era altamente institucionalizada, ahora se reivindican las modalidades horizontales y las redes informales, más flexibles y temporales, evitando la burocratización.

Evaluación Institucional: Confusión de Roles y Desarticulación

Si bien los logros obtenidos en varias esferas son importantes, su concreción se ha producido de manera desarticulada, como resultado del diseño y la ejecución de políticas sectoriales que rara vez interactúan y se refuerzan mutuamente, y en términos institucionales, esta desarticulación suele asociarse a una confusión de competencias entre los entes ejecutores y los encargados del diseño, la supervisión y la evaluación. A pesar de que las teorías sobre el desarrollo institucional insisten en la diferenciación de roles y funciones entre los agentes implicados en cualquier política pública, la dinámica real muestra instituciones que pretenden hacerlo todo a la vez, con lo que resulta frecuente la superposición de esfuerzos en varios niveles de operación y el descuido de otros. Estos problemas se advierten cuando se trata de establecer nexos entre las instituciones especializadas en los asuntos de la juventud (institutos nacionales, direcciones generales y ministerios o viceministerios de juventud) y las secretarías o ministerios sectoriales (salud, trabajo, educación, y otros).

Por el lado de las instituciones especializadas, la pretensión de “hacerlo todo” ha obtenido más problemas que ventajas. Por un lado, han enfrentado serios problemas de competencia con las grandes secretarías de Estado, al intentar poner en práctica programas de salud, educación o empleo para jóvenes, en paralelo y sin las necesarias articulaciones con los respectivos ministerios. Dichos problemas de competencia han terminado siempre con el triunfo de las grandes secretarías de Estado, desde todo punto de vista más poderosas, implantadas y legitimadas que los institutos o direcciones nacionales de juventud, de creación más reciente y con escasos niveles de implantación real. Por otra parte, las instituciones especializadas han confundido sus roles en la mayor parte de los casos, proponiéndose ser representantes del Estado ante los jóvenes y representantes de los jóvenes ante el Estado, sin contar con la legitimación y las herramientas para cumplir dichos roles. Esto ha sucedido, en gran medida, porque estos institutos y direcciones de juventud han sido conducidos desde sus comienzos por dirigentes juveniles de los partidos políticos en el gobierno, sin contar con experiencias previas de gestión en la administración pública, y demasiado acostumbrados en lo previo a la lógica del conflicto por espacios de poder, con los mayores en su mismo partido y con los jóvenes de los demás partidos, prácticas que han pasado a desarrollar en la dinámica de estas nuevas instituciones, como una simple continuación de aquellas. Una de las modalidades concretas en que esta confusión opera, es la ligada con la excesiva concentración de varios de estos institutos o direcciones de juventud en actividades de corto plazo, dedicadas a la organización y la movilización juvenil, descuidando el desarrollo de programas de mediano y largo plazo que promuevan el acceso juvenil a los diferentes servicios sociales (educación, salud, empleo, recreación, etc.) y generando problemas con diversos actores sociales y políticos que no aceptan la presencia del Estado en este tipo de dinámicas.

En el caso de las grandes secretarías de Estado, por su parte, los problemas tampoco son menores, pero las explicaciones parecen ser otras. Por un lado, se constata la predominancia de enfoques sectoriales que diferencian muy escasamente los sectores poblacionales con los que operan, al tiempo que se mantiene la vigencia de

enfoques simplistas y estereotipados respecto a los jóvenes, que muestran un gran desconocimiento de las dinámicas juveniles tal cual son en la realidad. Adicionalmente, se constatan problemas en la gestión. Como muchas entidades actúan en forma monopólica, la preocupación por diseños programáticos rigurosos y mecanismos de seguimiento apropiados tiende a ser escasa, y en estas condiciones se hace muy difícil que las evaluaciones a posteriori tengan la objetividad necesaria. Asimismo, la dispersión y desarticulación de los esfuerzos impide conseguir un tipo de repercusión como la que se derivaría del funcionamiento concertado de las diferentes instituciones, excesivamente aisladas unas de otras en su gestión operativa. Las evaluaciones disponibles señalan, además, que los programas sectoriales se concentran excesivamente en los problemas y en los individuos, perdiendo de vista la integralidad de las intervenciones institucionales, tanto más necesaria toda vez que existen evidentes nexos entre problemas diversos, como dificultades económicas del entorno, disfunciones y limitaciones en las dinámicas familiares y factores de riesgo que predisponen al desarrollo de conductas atípicas.

La OPS insiste en la necesidad de superar estas limitaciones metodológicas en su *Plan de Acción de Desarrollo y Salud de Adolescentes y Jóvenes en las Américas 1998–2001*. Citando a Catalano y Hawkins, este informe identifica algunos factores de riesgo “comunes en los casos de consumo de drogas, delincuencia, embarazo adolescente, abandono de la escuela y violencia: carencia extrema de recursos económicos, conflicto familiar, historia de conducta problemática en la familia y dificultades en el manejo de los conflictos familiares. Además, el abuso de drogas, la delincuencia y la violencia comparten características del vecindario que brindan oportunidades para desarrollar conductas problema: leyes y normas comunitarias que favorecen las actividades delictivas, el consumo de drogas y la adquisición de armas de fuego, grupos de pares involucrados en conductas problemáticas, una actitud favorable de los padres hacia el comportamiento problemático, poco sentido de pertenencia a las comunidades, y en general, desorganización social (...) En esas circunstancias los jóvenes que luchan por desarrollar su identidad, destrezas y estilos de vida, tienen fácil acceso a actividades sociales consideradas problema, y un acceso restringido a

actividades que favorecen su desarrollo. Mientras más adverso es el contexto en que se desarrolla el adolescente, mayor será la necesidad de apoyo que le permitirá sobrevivir y prosperar en el futuro” (OPS, 1998). Si este razonamiento se aplica en cualquier otra esfera del desarrollo juvenil, se llega a conclusiones similares, por lo que se deberían extraer consecuencias claras al respecto.

Por otra parte, en los últimos años han surgido en varios países de la región, oficinas y espacios específicos para la promoción juvenil en la órbita municipal, en procura de desplegar acciones desde el espacio local. El supuesto básico que ha guiado este tipo de esfuerzos, en consonancia con los procesos de descentralización en muchas otras esferas de las políticas públicas, ha sido la real o supuesta mayor cercanía a los problemas y a las expectativas de los jóvenes, respecto de las instituciones centrales, pero, en algunos casos nacionales, se han dinamizado a partir de orientaciones alternativas más amplias. Aunque se han desplegado acciones y programas sumamente relevantes en varios casos específicos, también en este nivel se han enfrentado serios problemas ligados con la gestión institucional. En algunos casos, los problemas se han relacionado con el mismo tipo de conflictos de competencia mencionados anteriormente en el caso de las instituciones del nivel central, en este caso en relación con otras secretarías o departamentos de las respectivas municipalidades. En otros casos, en cambio, los problemas se han generado por la tendencia casi “natural” de los adultos (a cargo de las otras dependencias municipales) a considerar a los jóvenes como “mano de obra barata” (como suele decirse) y a responsabilizar a las secretarías y oficinas de la juventud de tareas de apoyo logístico en el desarrollo de otros planes y programas más generales.

Un tipo de actividad muy promovido desde este tipo de oficinas, han sido los conciertos de *rock* y las actividades recreativas y deportivas. Seguramente guiados por un diagnóstico que enfatiza la ausencia de ofertas específicamente centradas en el tiempo libre de las nuevas generaciones, estas oficinas han tratado de llenar dicho vacío, en procura de —al mismo tiempo— trabajar con orientaciones propias de la cultura juvenil dominante (muchas veces como reacción a las orientaciones más burocráticas y alejadas de la cultura juvenil que real o supuestamente imperan en el nivel central).

Lo cierto, en todo caso, es que en muchos casos estas actividades terminan siendo censuradas por las autoridades adultas de las mismas municipalidades (y por el conjunto de la población adulta) por fomentar prácticas censuradas por el mundo adulto, como el consumo de drogas y alcohol, o la violencia entre los jóvenes. Todo esto ha llevado a que en numerosos encuentros entre los operadores de este tipo de instancias institucionales se formulen serios cuestionamientos a las dinámicas desatadas, y se formulen grandes interrogantes respecto a la especificidad y al sentido de estas. En teoría, son instancias que debieran operar en su ámbito local específico, en el marco de una amplia y efectiva coordinación con las instancias especializadas del ámbito central (los institutos o direcciones nacionales de juventud) y con las demás instituciones del ámbito municipal, pero en los hechos, y por diversas circunstancias específicas, en la mayor parte de los casos ello no ocurre. También aquí existen serias dudas acerca de la especificidad real de estas oficinas, que deberán enfrentar en el futuro inmediato el desafío de precisar con rigurosidad el rol y las funciones por desempeñar, así como las estrategias y metodologías de trabajo por desplegar, potenciando las ventajas y minimizando las limitantes del ámbito local.

Por último, importa realizar algunos comentarios en relación con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de juventud, haciendo un especial énfasis en las organizaciones juveniles y en las organizaciones no gubernamentales de promoción juvenil, y ubicando las reflexiones en el contexto histórico correspondiente. Sin duda, las diferencias entre los procesos nacionales son, en este caso, tan o más marcadas que en las otras temáticas analizadas, pero, de todos modos, se pueden realizar algunos comentarios generales, recordando que en la mayor parte de los casos, la sociedad civil ha estado emergiendo con una gran fuerza en los últimos años, en el marco de los procesos de reforma del Estado actualmente en marcha, a través de muy diversas modalidades operativas. Pero, junto con esta “emergencia”, que permite visualizar la dimensión de estos fenómenos, habría que destacar los cambios en los modelos desplegados en las últimas décadas. Así, todo parece indicar que en la mayor parte de los casos, las organizaciones juveniles

y las ONG especializadas han ido recorriendo un proceso que las ha llevado de la oposición a los gobiernos establecidos (claramente en el caso de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios de los años setenta y ochenta en América Latina), a la creciente incorporación en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de juventud, colaborando en gran medida con los gobiernos en los noventa.

Este proceso se ha visto facilitado por los cambios procesados en las “reglas de juego” con las que este tipo de organizaciones han estado operando. Así, mientras en los años setenta y ochenta estas recibieron amplios respaldos políticos y financieros de organismos internacionales y agencias de cooperación al desarrollo de los países altamente industrializados, en los últimos años han tenido que financiar sus actividades a partir de la “venta de servicios”, lo que a su vez se ha vinculado con la apertura de los Estados nacionales, que en el marco de los procesos de tercerización de diversos componentes de las políticas públicas, han pasado a contratar con cierta regularidad a este tipo de organismos, dejando de lado los enfrentamientos del pasado. Estos procesos, sin duda, no están exentos de problemas, pero lo cierto es que en la mayor parte de los casos se vienen desplegando experiencias sumamente interesantes de complementación de esfuerzos entre entidades públicas y privadas no lucrativas, que permitirán potenciar aún más en el futuro las políticas de juventud. Esto es muy visible en el caso de los programas de capacitación laboral de jóvenes, por ejemplo, que son ejecutados por una amplia gama de entidades privadas de capacitación, contratadas por los organismos estatales, que se reservan para sí algunos roles ligados con la definición de las grandes orientaciones de política y la supervisión y evaluación de lo que efectivamente se hace. En la misma línea, se vienen desplegando experiencias en otras esferas, en especial en salud adolescente y en el desarrollo de programas de seguridad ciudadana, que permitirán acumular fecundas experiencias para desplegar esfuerzos similares en adelante.

Recursos Invertidos: Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan

Si al análisis de la gestión institucional se suma la evaluación de la inversión realizada en políticas públicas de juventud en las últimas décadas, se puede contar con un diagnóstico más exhaustivo al respecto. Y aunque no se cuenta con estudios comparativos para un número suficiente de países, las evaluaciones disponibles demuestran al menos dos tendencias claras: (i) la inversión en juventud, en un sentido amplio, es significativa, pero acotada en comparación con la inversión en otros grupos de la población; (ii) esta inversión, en disonancia con las prioridades fijadas a partir del diseño de las políticas públicas, se concentra abrumadoramente en la educación regular. Si bien las metodologías utilizadas hasta el momento son todavía aproximativas y disímiles entre sí, estudios realizados en Brasil, Puerto Rico y Uruguay ilustran sobre aquellas tendencias y muestran que la política pública implícita, inherente a las asignaciones presupuestales, es la que se aplica, incluso si dista de la política pública explícita.

En un plano más genérico, el *Panorama social de América Latina* de la CEPAL 2000-2001 muestra las tendencias del gasto público (GP) en general y del gasto público social (GPS) en particular, destacando que en el decenio de los noventa, este aumentó en 14 de los 17 países analizados. Esta recuperación ha compensado las pérdidas registradas en los años ochenta, pero en los últimos años se ha desacelerado en relación con el primer quinquenio de los noventa. Casi la mitad del aumento registrado en esta última década se concentró en salud y educación (áreas de gasto progresivo), mientras que otro 40% se concentró en seguridad social (área de gasto regresivo en términos de distribución del ingreso). En los países de gasto social bajo, predominaron los aumentos del gasto en educación y salud (60% del total), mientras que en los países de gasto medio y alto han predominado los aumentos en seguridad social (50%).

En términos agregados, las tendencias anotadas son relevantes para el examen de la distribución del GPS entre diferentes grupos de la población. Así, la inversión en seguridad social —predominante en los países con gasto social medio y alto— es asimilable

casi completamente a la población adulta y de la tercera edad, afirmación también válida para buena parte de la inversión en salud; solo en el caso de la educación puede decirse que se trata de una inversión concentrada significativamente en niños y jóvenes. Asimismo, se puede afirmar que la regresividad predomina en las inversiones más cuantiosas (la seguridad social), mientras que la progresividad se manifiesta solo en algunas esferas de la enseñanza (educación primaria, principalmente) y de la salud (atención primaria y secundaria, fundamentalmente). Lo dicho contrasta notoriamente con las prioridades que debieran fijarse desde la lógica de la construcción de la sociedad del conocimiento que está en pleno desarrollo y requiere de cuantiosas y estratégicas inversiones en educación, conocimiento y desarrollo tecnológico.

Un segundo elemento por considerar es el vinculado con la inversión en educación, dado que se trata de la esfera que, a pesar de concentrar una escasa proporción del conjunto del gasto social, concentra la mayor inversión en juventud. Al menos dos problemas parecen existir en este nivel: la excesiva concentración del aumento del gasto público social en educación destinado a mejorar los salarios docentes (lo que ha impedido concretar aumentos en infraestructura y modernización) y la regresividad del elevado gasto en educación superior, desde el punto de vista de la distribución de los ingresos. En relación con el primero de los problemas aludidos, las explicaciones son muy simples: en la medida en que los docentes están adecuadamente organizados en términos corporativos, sus reclamos se hacen oír y en general son atendidos por parte de las autoridades públicas, para evitar que el año escolar se resienta con excesivas jornadas de protesta y cierre de cursos. Por ello, en la medida en que se obtienen más recursos para la educación, los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, rápidamente se ponen de acuerdo en destinarlos completamente a mejorar los salarios docentes. Implícitamente, sin embargo, se decide en simultáneo no invertir en infraestructura y modernización escolar, con lo cual, los establecimientos educativos se van deteriorando sistemáticamente, y perdiendo la necesaria tendencia al cambio y la adaptación a los desafíos. Las consecuencias de tales tendencias son sumamente preocupantes.

Por otra parte, aunque se dispone de evidencias suficientes que demuestran que el gasto público en educación superior es regresivo en términos de distribución de ingresos (en la medida en que el conjunto de la sociedad financia la educación de los jóvenes pertenecientes a las familias de más elevados recursos), la tendencia no solo no cambia de signo, sino que incluso se torna más aguda en el tiempo. También en este caso las explicaciones del fenómeno tienen que ver con las dinámicas corporativas, en la medida en que nuestras sociedades funcionan con base en un acuerdo que ya tiene décadas de implantado, con base en cual los gobiernos transfieren recursos a las universidades en grandes proporciones, sin involucrarse en el uso y destino de dichos fondos (las universidades son autónomas) a cambio de mantener las actitudes “contestatarias” en los propios establecimientos universitarios.

En todo caso, el uso supuestamente igualitario de los recursos destinados a la educación superior, a través de la gratuidad de la enseñanza que brindan las universidades públicas, favorece ampliamente a los jóvenes de clases medias y altas, en la medida en que la igualdad de oportunidades que se genera con la gratuidad, no resulta suficiente para asegurar el acceso igualitario de los jóvenes de todas las clases sociales. Así, los jóvenes pertenecientes a estratos sociales bajos y empobrecidos, no acceden a la universidad, y si lo hacen, permanecen poco tiempo en ellas, desertando en algún momento del ciclo, con lo cual, en el final de este el sesgo social favorable a los jóvenes de clase alta es todavía más evidente. En definitiva, lo que hace falta es asegurar igualdad de oportunidades, “tratando desigualmente a los desiguales”, a través de programas de becas que beneficien especialmente a los jóvenes que pertenecen a familias de escasos recursos, distribuyendo mejor el gasto entre las diversas ramas de la enseñanza, priorizando a la educación media.

No menos imperiosa es la necesidad de asignar cuotas crecientes de recursos a otras políticas diferentes a las educativas, que tienen prioridad en el diseño de las políticas públicas, pero que no cuentan con la jerarquización debida en los presupuestos nacionales, como sucede con los programas de inserción laboral, de fomento de la participación ciudadana de los jóvenes y de prevención de conductas de riesgo. En estas materias, se pueden visualizar

grandes contradicciones entre las prioridades que se fijan en las políticas de juventud que definen los operadores políticos (en los institutos y ministerios de juventud) y las prioridades que se fijan desde la asignación de recursos en los parlamentos nacionales. En general, los primeros están priorizando fuertemente los programas de inserción laboral y de participación ciudadana juvenil, pero los segundos, siguen priorizando claramente (casi exclusivamente, se podría decir) a la educación y al tiempo libre (recreación y deporte, fundamentalmente). Lo dicho no pretende sugerir que haya que disminuir la inversión de recursos en educación. En todo caso, lo que se pretende fundamentar es la necesidad de ampliar el gasto público destinado a las nuevas generaciones, en procura de al mismo tiempo un mayor equilibrio entre las diversas esferas en las que dicho gasto debiera concentrarse, aumentando más significativamente las partidas destinadas a capacitación laboral y a participación ciudadana de los jóvenes, dado que estas son las esferas que, hasta el momento, cuentan con una gran prioridad desde la definición política de prioridades, y con partidas presupuestales puramente simbólicas.

El problema se agrava, si se tiene en cuenta que los recursos asignados últimamente a la capacitación laboral y a la participación ciudadana juvenil, han provenido, en la mayor parte de los casos de organismos internacionales que, por definición, realizan inversiones de corto plazo, que luego deben ser asumidas directamente por los Estados Nacionales si se pretende mantenerlas y/o acrecentarlas. En todo caso, la expectativa que se tiene al concretar este tipo de asignaciones, es que estas permitan mostrar las ventajas y la importancia de este tipo de inversiones, a los efectos de facilitar la toma de decisiones para su mantenimiento en el tiempo, una vez que la cooperación internacional deja de operar. Es cierto —también— que siempre resulta más sencillo asignar partidas extrapresupuestarias (como las provenientes de la cooperación internacional) a programas “nuevos” (como los que ahora se están priorizando), pero el principal riesgo al respecto está ligado a la falta de sostenibilidad en el tiempo de dichas partidas, una vez que la cooperación internacional deja de operar (si el Estado no asume compromisos de mediano y largo plazo). Por ello, resulta imperioso trabajar intensamente en la búsqueda de líneas de financiamiento genuino para este tipo de

iniciativas, que deben ser estables en el tiempo si lo que se pretende es obtener impactos efectivos en los destinatarios.

Por otra parte, resulta evidente que las prácticas vigentes se concentran abrumadoramente en el financiamiento de la oferta de servicios, sin que existan, en la práctica, experiencias relevantes de financiamiento de la demanda, práctica mucho más común —y más eficiente, por cierto— en el ámbito privado. Nos estamos refiriendo, en particular, a la extendida existencia de “bonos” que facilitan el acceso a diversos servicios públicos —en la salud y en la educación fundamentalmente— que son entregados a los beneficiarios finales (los propios consumidores) para que estos los utilicen en la institución que más les convenga. Esto, naturalmente, solo es posible en un marco de mercados no monopólicos, en los que existan efectivamente alternativas diferentes que ofertan el mismo servicio, por lo que en varios casos nacionales, se está trabajando en la desmonopolización de servicios públicos y en la creación simultánea de mercados competitivos, abiertos a la participación de diferentes oferentes de servicios. En el dominio de las políticas de juventud, por cierto, esto se está intentando solamente en el caso de los programas de capacitación laboral.

Por otra parte, algunos estudios señalan que la inversión se puede concretar a través de diversas vías concretas. En salud, por ejemplo, se ha demostrado que la inversión es más eficiente cuando se asigna a programas preventivos que cuando se asigna a programas directamente curativos. En el caso de los jóvenes, además, esto es particularmente relevante, por el tipo de afecciones y de problemas predominantes, que —como se sabe— están concentrados significativamente en las denominadas “conductas de riesgo” (accidentes de tránsito, por ejemplo) y menos en enfermedades del tipo de las que afectan a los adultos. Análogamente, se ha destacado que la inversión asociada a las políticas carcelarias es más eficiente cuando se aplica a medidas preventivas y no a prácticas punitivas. En lo que hace a la temática juvenil, en particular, esto es muy evidente cuando se comparan costos y resultados de dos tipos de intervención referidas a los menores infractores: por un lado, tradicionalmente se los recluye en establecimientos carcelarios especiales, pero por otro y más recientemente, se está trabajando en diversos programas de

“libertad asistida”, que han mostrado mejores resultados y costos más bajos que los tradicionales. El ejemplo de la Justicia Juvenil en Costa Rica es paradigmático al respecto y marca un camino por seguir en los demás países, con las adaptaciones que correspondan. Sin embargo, las tendencias predominantes en la región son exactamente las contrarias. Esto es así, en la medida en que las instituciones que tradicionalmente se ocupan de la prestación de servicios hacia la juventud, defienden corporativamente sus prácticas tradicionales, como una forma de defensa de fuentes de trabajo y de existencia institucional, sin importar que ello redunde en mayores costos o en impactos marginales insignificantes en la población destinataria. Por ello, los cambios en estas materias difícilmente provengan de las propias instituciones involucradas. Estos van a tener que ser promovidos desde los procesos de reforma del Estado, a través de incentivos que tiendan a lograr la colaboración de las instituciones como tal.

La Visión de los Actores Participantes: Entre Discursos y Prácticas Efectivas

Este análisis quedaría inconcluso si no incorporaran algunos comentarios sobre las actitudes predominantes entre los actores implicados en el diseño y ejecución de las políticas públicas de juventud. Algunas de estas actitudes son conocidas, pero otras solo se expresan indirectamente y quedan subsumidas en circuitos más acotados en su alcance e influencia efectiva. No es posible examinar cada uno de los casos que cabría considerar, pero al menos importa contrastar la actitud de algunas estructuras corporativas con la de los movimientos juveniles y de algunas instituciones estatales relevantes, sin descuidar las de los padres y de la comunidad, que son referentes centrales en la vida cotidiana de los jóvenes, en todos los países de la región.

En el caso de los jóvenes, en todas partes y en muy diferentes momentos de la historia reciente, se han podido notar algunos énfasis muy marcados. Entre ellos, al menos entre los jóvenes más organizados y movilizados (que expresan sus puntos de vista públicamente a través de muy diversos medios) existe una extendida

molestia con las clases dirigentes que tienden a identificar a los jóvenes con “el futuro”, por lo que se insiste persistentemente en que los jóvenes son “el presente”, aludiendo con ello a su interés de ser atendidos en relación con su actual dinámica y no solo en función de su preparación para asumir en el futuro diversos roles adultos (como trabajadores, como ciudadanos, etc.). Este tipo de argumentos predomina entre quienes orientan las instituciones públicas especializadas en el dominio de la juventud, tanto a nivel del Estado central (institutos y ministerios de juventud) como en el caso de las oficinas provinciales, municipales y locales de juventud. Sin duda, esta ha sido una de las principales herramientas para diferenciarse del resto de la administración pública (esfera en la que predomina el discurso que se critica) y tratar de acercarse lo máximo posible al mundo juvenil, en procura de tener en cuenta la propia cultura allí dominante, incluyendo percepciones, expectativas y demandas formuladas implícita o explícitamente por los propios jóvenes.

Sin embargo, se trata de un discurso que luego resulta muy difícil de poner en práctica a través de medidas específicas y concretas. Por ello, muchas veces se vuelve en contra de quienes lo difunden, en la medida en que se torna tan inoperante como el contrario, con la agravante de que, en este caso, no se parte de concepciones erróneas o criticables. Por ello, últimamente se lo percibe casi vacío de contenido efectivo, y se lo tiende a relegar en términos prácticos, al igual que el discurso que predomina en la clase dirigente. En este sentido, se está tomando creciente conciencia de las limitaciones intrínsecas de la propia condición juvenil, que resulta muy difícil de aprehender debido a su evidente “volatilidad” en tanto condición social “pasajera” (que se pierde con el paso de los años). La consecuencia práctica podría ser darle mayor énfasis al corto plazo en el diseño de programas, en el marco de una lógica más amplia provista desde el mundo adulto, del modo en que se opera en los movimientos juveniles más estables y menos autónomos (del estilo de los ligados a la dinámica de las iglesias, por ejemplo).

El discurso de las clases dirigentes, por su parte, se centra en el argumento anteriormente criticado: los jóvenes son el futuro, y hay que prepararlos para que en el futuro vivan mejor y puedan participar dinámicamente en la sociedad a la que pertenecen. Por tanto, en

el presente, los jóvenes no tienen mucho más que hacer que prepararse para ser “grandes” y no “meterse en líos” en su tiempo libre. El tema tiene implicancias de todo tipo sumamente complejas. Por un lado, podría argumentarse —como se hace desde los jóvenes organizados y desde las instituciones especializadas— que el argumento es sumamente conservador, y que no persigue otra cosa que “desentenderse” del presente de los jóvenes. Llevado a sus extremos, este tipo de argumentos se puede explicitar diciendo que —por la vía de los hechos— se les niega a los jóvenes la posibilidad de participar —aquí y ahora— en la dinámica de la sociedad a la que pertenecen, lo que tiene implicancias muy profundas en términos de derechos que no se reconocen y prácticas corporativas que solo pretenden perpetuarse en el tiempo, sin que se concreten modificaciones en las reglas de juego establecidas. Por otro lado, el argumento central que estamos comentando tiene un fundamento real, sobre todo si se mira estas dinámicas desde la lógica del protagonismo que deberían asumir los jóvenes en la construcción de la sociedad del conocimiento (como veremos más adelante). Desde esta óptica, es cierto que los jóvenes tienen que prepararse para asumir roles y responsabilidades cuando sean adultos, pero, en todo caso, la clave es “cómo” se preparan. En la óptica tradicional, la preparación y la asunción de roles funcionan totalmente dissociadas y distanciadas en el tiempo (primero se preparan y luego asumen responsabilidades), mientras que en las ópticas más modernas e innovadoras, la preparación y la asunción de roles es progresiva y simultánea (los jóvenes aprenden a participar, participando).

En el fondo, lo que parece existir es un conflicto generacional, sordo pero real, en el que está en juego quien toma las decisiones. Desde esta óptica, lo que determina la actitud tradicional de las clases dirigentes es el temor a que los jóvenes los desplacen del poder, lo cual se expresa en los hechos a través de prácticas que tratan de demorar al máximo los necesarios e inevitables recambios generacionales. Por esta vía, además, se aspira a transmitir a las nuevas generaciones todos los elementos que permitan mantener en el tiempo las reglas de juego establecidas, a modo de evitar cambios radicales que se ubiquen por fuera de dichas lógicas. En el marco de sociedades que se repiten a sí mismas durante décadas (como las

que tuvimos en la larga etapa de industrialización sustitutiva en América Latina entre los años treinta y los años setenta), esto tiene su lógica, pero en el caso de sociedades que están tratando de adecuarse a la “permanencia del cambio” (como está ocurriendo en el mundo entero a partir de la revolución tecnológica actualmente en marcha), dicha lógica desaparece por completo y el argumento se torna disfuncional con la nueva dinámica societal a todos los niveles. Por lo dicho, es aconsejable no dejarse entrapar en el falso dilema planteado (futuro o presente).

El tema amerita una vuelta adicional, incorporando la actitud de las clases dirigentes, tal cual ella se expresa a través de diversas prácticas corporativas. Los estudios disponibles no abundan en estos temas, pero se inclinan a sostener dos argumentos centrales: los movimientos juveniles no actúan en términos corporativos y los actores corporativos involucrados no están interesados en potenciar las políticas de juventud. Algunos análisis fundamentan esas actitudes en explicaciones coyunturales, confiando en que tales circunstancias puedan cambiar; en otros, las interpretaciones se basan en argumentos más estructurales y son menos optimistas respecto de las posibilidades de cambio en el futuro. Desde esta perspectiva, se asume que los partidos políticos se interesan solo marginalmente por los temas de la juventud, ya que la edad no es una variable relevante para propósitos electorales. En los países donde los jóvenes conforman un sector relativamente pequeño de la población en edad de votar, esa relevancia se acota en términos cuantitativos; en los países de elevada población juvenil, la condición de jóvenes no se expresa en el comportamiento electoral y la relevancia del tema se acota cualitativamente.

Los sindicatos y las cámaras empresariales tampoco expresan mayor inquietud por el tema de la juventud. Los primeros dan prioridad a la atención de los trabajadores ya incorporados al proceso productivo, y los segundos a la contratación de trabajadores adultos más experimentados. En la misma línea operan los ministerios de Trabajo, que prefieren concentrarse en los adultos jefes de familia, aunque ello signifique la desatención de los jóvenes, pues ellos no tienen aquellas responsabilidades. En todo caso, también aquí es válido el argumento anteriormente expuesto, en la medida en

que estas posturas pueden funcionar en la sociedad tradicional, que ya no existe tal cual estuvo estructurada en sus momentos de mayor dinámica. Hoy las familias son diferentes a las del pasado, y ya no funciona el modelo donde hay un único aportante de ingresos (el hombre adulto, jefe de familia), función que ahora comparten ambos miembros de la pareja y también varios de los hijos mayores.

Otro tanto puede decirse de las instituciones estatales, más preocupadas de su propia existencia que de incorporar decididamente a las nuevas generaciones en su dinámica operativa. En un contexto en el que los usuarios que realmente cuentan son los adultos —pues pueden incidir en esa dinámica—, los jóvenes no tienen voz (en el sentido que Hirschman otorga al concepto) suficiente para hacerse oír, por lo cual, estos solo pueden oscilar entre la *salida* y la *lealtad* (siguiendo con la terminología de Hirschman) aceptando las reglas de juego o marginándose de este. El panorama se torna inquietante cuando a lo anterior se agregan las limitaciones estructurales de los movimientos juveniles, que son los únicos que podrían transformarse en voz de los jóvenes, pero que no lo hacen porque —como ya se ha dicho— se guían por las dimensiones simbólicas y no por las dimensiones materiales de su existencia. Por tanto, la combinación de todas estas “lógicas”, lleva casi irremediablemente a una especie de “callejón sin salida”, que inhibe la acción.

Es conveniente —incluso— ir más allá en el análisis e incorporar otras dimensiones, rescatando, en particular, la visión de algunos actores que no siempre se expresan corporativamente, pero que tienen relevancia. Es el caso, por ejemplo, de los padres de los jóvenes, que casi siempre siguen con más preocupación que sus propios hijos la situación en la que estos crecen y maduran. Los padres no realizan manifestaciones públicas del estilo de una huelga sindical ni publican mensajes al gobierno y a la opinión pública como lo hacen los empresarios, pero, por ejemplo, cuando se los consulta en encuestas de opinión pública, sus juicios y puntos de vista surgen con gran nitidez. Los padres, que sí son influyentes en otros planos, tampoco tienen voz propia, por lo que no son considerados en tanto tales en el sistema educativo, en las instancias electorales o incluso en la fijación de prioridades en materia de políticas públicas. En cualquier caso, su colaboración puede llegar a ser decisiva.

Por todo lo dicho, el rol de las instituciones especializadas en la promoción juvenil tiene mayor importancia que en cualquier otra política pública, por cuanto deben suplir el papel corporativo que cumplen los destinatarios organizados en otros dominios (las políticas sobre la mujer, por ejemplo). Esta situación parece paradójica, especialmente en relación con los enfoques que postulan la participación juvenil como motor de la transformación productiva, la modernización social y la afirmación democrática. Sin embargo, lo cierto es que las apuestas exageradas a la organización y movilización juveniles han terminado, en general, en fracasos evidentes en contextos disímiles y en circunstancias históricas diversas.

Estos factores no se han considerado debidamente en las políticas públicas, ya que la experiencia indica que la mayor parte de los instrumentos puestos a disposición de los jóvenes —los centros de información, por ejemplo— son utilizados más intensamente por los padres, quienes los emplean para orientar y apoyar más sólidamente a sus hijos. Tales mediaciones, como las que cumplen y pueden cumplir los docentes en los establecimientos educativos, los promotores y líderes de los movimientos de jóvenes, los sacerdotes y pastores y algunos periodistas sensibilizados en estos dominios, resultan claves para el desarrollo de las políticas públicas de juventud. Sin embargo, hasta el momento estas mediaciones apenas han sido atendidas parcialmente y en unos pocos casos concretos, por lo que constituyen otro desafío para las reformulaciones que se realicen en el futuro. Desde esta óptica, se puede argumentar muy sólidamente que las únicas organizaciones y movimientos juveniles que perduran en el tiempo, son los que funcionan con alguna “lógica” adulta, como es el caso de la Pastoral Juvenil o la Asociación Cristiana de Jóvenes o el Movimiento Scout. Del mismo modo, las únicas ONG que permanecen en el tiempo y acumulan experiencias y aprendizajes de utilidad, son las que saben combinar la cercanía con el mundo juvenil, sin quedarse exclusivamente en este, integrándolo a la dinámica del conjunto de la sociedad. Lo mismo vale para las instituciones públicas especializadas, que no pretenden cumplir roles que no les corresponden, concentrando energías en lo que efectivamente son insustituibles (visión de conjunto, animación de procesos, articulación de esfuerzos, etc.).

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA

Antes de pasar a la formulación de algunas propuestas alternativas, corresponde analizar el contexto en el que habrán de operar las políticas públicas en el comienzo de este nuevo siglo. Para ello, se analizan las implicancias del bono demográfico y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, relacionando las políticas de juventud con la reforma del Estado y problematizando el complejo tema del financiamiento de estas políticas públicas. Por las razones que se exponen a continuación, resulta evidente que estamos ante una gran oportunidad histórica y estructural, que habría que saber aprovechar en lo inmediato.

Bono Demográfico, Juventud y Desarrollo Humano en el siglo XXI

La primera gran oportunidad por analizar está dada por el denominado “bono” o “dividendo” demográfico. Más allá de los términos, lo que se pretende destacar es que las tendencias demográficas pasadas, presentes y futuras, están brindando una gran oportunidad al desarrollo, por cuanto ya no están naciendo los contingentes abrumadores de niños que protagonizaron la demografía en los últimos cincuenta años, y todavía no se cuenta con contingentes demasiados significativos de población anciana, especialmente en los países en desarrollo. El Fondo de Población de las Naciones Unidas, en su *Informe sobre el Estado de la Población Mundial 1998*, ha llamado la atención sobre la existencia, en la actualidad, de “la mayor generación de jóvenes que jamás haya existido”. “En los países en desarrollo, agrega, las menores tasas de natalidad ofrecen la posibilidad de un dividendo demográfico en los próximos 15 a 20 años, a medida que una afluencia de jóvenes ingresa a la población activa, mientras que, al mismo tiempo, nace una menor cantidad de niños”. Esto es, sin dudas, una oportunidad para el desarrollo. “Si