

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA:
DE LA CONSTRUCCIÓN DE ESPACIOS ESPECÍFICOS,
AL DESARROLLO DE UNA PERSPECTIVA GENERACIONAL (*)

Ernesto Rodríguez ()**

(*) Texto presentado en el “*Primer Congreso Nacional de Políticas Públicas de Juventud*” (Ciudad de México, 11 de Octubre de 2002) organizado por el Instituto Mexicano de la juventud (IMJ); en la Conferencia “*Jóvenes Aquí y Ahora: Innovaciones en el Trabajo con Juventud*”, organizado por el Programa PROJOVEN (DIGEEX-GTZ), Ciudad de Guatemala, 17 y 18 de octubre de 2002; y en el Panel sobre “*Juventud y Participación Política*”, organizado por el Observatorio de la Juventud de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, 13 de noviembre de 2002). Revisado y actualizado para su publicación en la Revista del *Doctorado en Infancia y Juventud* de la Universidad de Manizales.

(**) Sociólogo Uruguayo, Ex Director del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Uruguay y Ex Presidente (actual Consultor Internacional) de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Asimismo, Consultor Internacional de las Naciones Unidas (CEPAL, UNESCO, OIT, UNICEF, UNFPA, PNUD), del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, en Políticas Públicas de Juventud.

Introducción

Las páginas que siguen, son apenas una versión resumida de varios documentos en los que he estado trabajando recientemente, entre los que se destacan tres en particular: un libro que acaba de publicarse en México, un ensayo para el Banco Mundial (concebido como una contribución a la reformulación de sus programas de cooperación en la esfera del desarrollo social) y un texto para la Organización Iberoamericana de Juventud (realizado como un aporte técnico al diseño de la *Propuesta de Libro Blanco sobre Políticas Públicas de Juventud en Iberoamérica*) (Rodríguez 2002 a, b y c). Esta presentación tiene tres partes:

- En la primera se realiza una esquemática presentación de la situación de la juventud iberoamericana actual, al tiempo que se realiza un balance comparado de las políticas públicas de juventud desplegadas en los años noventa, distinguiendo los planos programático e institucional, y realizando al mismo tiempo un balance desde la asignación de recursos. Se pretende, de este modo, superar la clásica evaluación estrictamente programática y excesivamente descriptiva, predominante en la región hasta el momento (al menos en las evaluaciones más conocidas).
- En la segunda se describen las oportunidades y desafíos que se presentan en el comienzo de este nuevo siglo/milenio, analizando las implicancias del denominado *bono demográfico* y de la construcción de la *sociedad del conocimiento* (como dos factores centrales del marco en el que se ubica la dinámica de dichas políticas públicas) revisando asimismo el estrecho vínculo a construir entre reforma del Estado y políticas públicas de juventud (haciendo un fuerte énfasis en la gestión operativa como tal).
- En la tercera y última parte, finalmente, se expone el enfoque alternativo con el que se propone trabajar en esta primera década del nuevo siglo/milenio, describiendo los *fundamentos* del enfoque alternativo y las principales *prioridades sustantivas* a encarar, destacando el significativo aporte que puede brindar el *voluntariado juvenil* al proceso de desarrollo en nuestros países, y resaltando los principales desafíos a encarar en estas materias en el futuro inmediato.

El eje central de estas propuestas, gira en torno a la necesidad de superar los tradicionales esfuerzos ligados con la generación de espacios específicos para la juventud, procurando dotar al conjunto de las políticas públicas de una *perspectiva generacional*, emulando a la *perspectiva de género* con la que trabajan las mujeres. Asumir este enfoque desde la gestión pública, implicaría un profundo cambio de los paradigmas con los que hemos estado trabajando durante todo el siglo XX, lo que le brinda a estas propuestas una trascendencia y una relevancia muy especial.

En este marco, además, se podría contribuir más eficazmente con el *desarrollo de enfoques integrados e integrales* en el dominio de las políticas públicas de juventud, superando amplia y decididamente el desarrollo de las políticas puramente *sectoriales* (educación, salud, etc.) que son las que han primado a lo largo de todo el siglo XX, integrando más y mejor los diversos enfoques que han sido ensayados –con éxitos y fracasos variados- hasta el momento.

1 – POLÍTICAS DE JUVENTUD: UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA

A – La Juventud en América Latina: Exclusión y Protagonismo

Los principales signos de estos tiempos son la *institucionalización del cambio* y la *centralidad del conocimiento* como motor del crecimiento, y ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo. Así, 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 el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones.

Sin embargo, 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, destacándose como principal evidencia las importantes tasas de deserción y fracaso escolar y los elevados niveles de desempleo juvenil en la región, que duplican y hasta triplican en varios casos al desempleo adulto. El tema es conocido y no hace falta detenerse demasiado al respecto. 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 que el fracaso escolar tiene directa relación con la ampliación y heterogeneización de la cobertura educativa, producida en las últimas décadas, sin que el sistema haya podido adecuarse.

¿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 a 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. Dicho de otro modo, el *aislamiento social* de la juventud 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.

¿Cuáles son las metas y aspiraciones que pueden plantearse bajo estas circunstancias?. Se da aquí otra paradoja 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 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. Lo dicho plantea problemas serios, en la medida en que la cristalización de las subculturas marginales no solo impide que los jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad, sino que erosiona la trama social y las normas de convivencia y motoriza el reforzamiento de la segregación y la segmentación (analizamos más rigurosamente estos temas en CEPAL 2000).

B – Evaluación Programática: Avances Desarticulados y Discontínuos

¿Cómo han respondido las políticas públicas a esta compleja y preocupante situación? La evaluación de las iniciativas desplegadas durante los años noventa, deja algunas lecciones que conviene sintetizar, al menos esquemáticamente, tanto desde el punto de vista programático, como en términos institucionales y en materia de los recursos invertidos.

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.

En lo que atañe a la educación, el principal logro es la ampliación de la cobertura de la población objetivo, particularmente entre las mujeres, cuyas actuales tasas de escolarización igualan o superan las de los varones en la mayoría de los países de la región. 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. Hay al menos 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 (ver PNUD 1998, UNESCO 2001, OEI-CEPAL 2002 y PREAL 2001).

En la esfera de la salud se verifican algunos progresos en varios rubros específicos. Los programas de prevención y tratamiento del consumo de drogas (legales e ilegales), por ejemplo, han conseguido algunos 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. También se ha avanzado en la esfera de la sensibilización de la opinión pública y de los tomadores de decisiones en relación a la necesidad de atender más y mejor la salud reproductiva de los adolescentes y los jóvenes (aunque todavía resta mucho por hacer) y buena parte de los avances se han conseguido mediante campañas de “advocacy”, que fomentan la participación de los jóvenes como una estrategia dirigida a su empoderamiento (ver CENEP 2000 y OPS 2001). Pero donde se ha hecho poco ha sido en el terreno de la prevención de la violencia entre y con los jóvenes, especialmente en el marco de *Programas de Seguridad Ciudadana* que han carecido de continuidad, en temas que requieren desarrollos de largo plazo (Rodríguez 2002d).

En la esfera de la inserción laboral, por su parte, también se han registrado avances, especialmente con la implementación de los programas del estilo “Chile Joven”. 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 disfrutaron 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 (Rodríguez 2002e, Gallart 2000, Jacinto y Gallart 1998, Pieck 2000).

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 en estos futuros desarrollos.

Relativamente menor es el trabajo desplegado en lo atinente a la formación ciudadana de los jóvenes y el fomento de su participación activa en el desarrollo, 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 iberoamericanos se encuentra 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. Sin embargo, cuando se les consulta sobre su interés por participar en dichas organizaciones, las respuestas positivas son abrumadoramente altas, lo que 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.

Estamos, en todo caso, ante un nuevo paradigma de participación juvenil, 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 simultaneo); 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 (las Revistas *JOVENes* del CIEJUV de México y *Ultima Década* del CIDPA de Chile, entre otras, ofrecen mucha evidencia en estas materias).

C – Evaluación Institucional: Confusión de Roles e Impactos Escasos

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. 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. 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, etc.). Con excepciones (claramente Chile, en parte España y Portugal, en menor medida México) esta ha sido la regla, y sabemos que la pretensión de “hacerlo todo” ha obtenido más problemas que ventajas. Por un lado, estas instituciones especializadas han enfrentado serios problemas de competencias 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 competencias, han terminado siempre con el triunfo de las grandes Secretarías de Estado, desde todo punto de vista más poderosas, implantadas y legitimadas que los Organismos Oficiales de Juventud, de creación más reciente y escaso poder.

En el caso de las grandes secretarías de Estado, por su parte, los problemas tampoco son menores, pero en este caso, las explicaciones parecen ser otras. Por un lado, se constata la predominancia de enfoques sectoriales o temáticos 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 mejores impactos efectivos, sustentados en compromisos reales con los resultados.

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, procurando desplegar acciones desde el espacio local. 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 a nivel local, estas oficinas han tratado de llenar dicho vacío, procurando –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 mal vistas por el mundo adulto, como el consumo de drogas y alcohol, o la violencia entre los jóvenes. Todo esto, ha llevado a que se formulen serios cuestionamientos a las dinámicas desatadas, y grandes interrogantes respecto a la especificidad y al sentido de las mismas (analicé más estos temas en Rodríguez 2002f).

Por su parte, todo parece indicar que en la mayor parte de los casos, las organizaciones juveniles y las ONGs 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 años 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 éstas 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, 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.

D – Recursos Invertidos en Políticas de Juventud: Cuántos, en Qué y Como 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. Aunque no se cuenta con estudios comparativos para un número suficiente de países, las evaluaciones disponibles (para Brasil, Colombia, Puerto Rico y Uruguay) 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 (inserción laboral, construcción ciudadana y prevención de la violencia), se concentra abrumadoramente en la educación, la recreación y el tiempo libre.

La inversión en educación es relevante, dado que se trata de la esfera que a pesar de concentrar una escasa proporción del conjunto del gasto público social, concentra la mayor inversión en juventud, y al respecto, parecen existir al menos dos problemas relevantes: 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. Ambos factores, sin duda, se explican por las presiones de los respectivos grupos corporativos, que logran concesiones de parte de los gobiernos, a los efectos de evitar conflictos (huelgas, etc.) que dañarían el ciclo escolar. Se trata, por tanto, de dos esferas en las que habría que incorporar cambios significativos.

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) arrastrando inercias del pasado.

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 éstos los utilicen en la institución que más les convenga. En el dominio de las políticas de juventud, por cierto, esto se está intentando –con éxito- solamente en el caso de los programas de capacitación laboral, pero nada indica que ello no podría concretarse en otras esferas igualmente relevantes.

Asimismo, 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 significativamente concentrados en las denominadas “conductas de riesgo” (accidentes de tránsito, por ejemplo) y menos en enfermedades del tipo de las que afectan a los niños, a los adultos o a la tercera edad. Otro tanto ocurre con las políticas relacionadas con el castigo a las conductas delictivas protagonizadas por jóvenes, esfera en la cual, los programas de libertad asistida han demostrado ser más eficaces, más pertinentes y más baratos que los programas de reclusión carcelaria (que sólo agigantan los problemas). Pero la asignación de recursos, no cambia.

2 – OPORTUNIDADES Y DESAFIOS EN EL COMIENZO DE UN NUEVO SIGLO

A – Bono Demográfico, Políticas de Juventud y Desarrollo Humano

Concretado el diagnóstico, resulta imperioso pasar a la formulación de propuestas alternativas, y para ello, hay que analizar las oportunidades que se abren con el nuevo siglo/milenio. La primera gran oportunidad a analizar, está dada por el denominado “bono” o “dividendo” demográfico, cuyas implicancias conviene analizar, recordando que 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 demasiado significativos de población anciana (que serán muy importantes a mediados de este siglo), especialmente en los países en desarrollo que todavía no completaron su transición demográfica o están en pleno proceso al respecto, la mayor parte en América Latina (ver UNFPA 1998 y BID 2000).

Lo importante, en todo caso, es demostrar que el desafío de la tercera edad nos afectará con mucha fuerza hacia mediados de este siglo (y para ello hay que prepararse, claro) pero enfatizando -al mismo tiempo- que *el desafío juvenil ya está entre nosotros*, y tendrá una vigencia central en los próximos veinte años, por lo que debe ser atendido prioritariamente en estas dos décadas claves. Si se siguen arrastrando las inercias del pasado (atendiendo prioritariamente a los niños) y se suman las preocupaciones por el futuro (analizando exclusivamente la temática de la tercera edad) se corre el riesgo de desatender por completo la situación de las generaciones jóvenes, con todas las asincronías que esto tiene, visibles en la *irrupción social de los jóvenes* (reclamando espacios que la sociedad no les brinda, a través de toda clase de estrategias) sin que las políticas públicas respondan adecuadamente.

Las implicancias de estas tendencias en relación a las políticas públicas son sumamente relevantes, y al respecto, parece claro que los asuntos laborales, la criminalidad, la educación, la salud, el ahorro y las pensiones (entre otras áreas no menos relevantes) deben ser analizadas a la luz de estos desafíos. Definitivamente, no es lo mismo analizar los asuntos laborales desde la lógica de las corporaciones empresariales y sindicales, que desde la lógica de la incorporación de las generaciones jóvenes a la dinámica de nuestras sociedades, y lo mismo podría decirse respecto a las políticas públicas relacionadas con la salud (es muy diferente trabajar para combatir la mortalidad infantil que para atender las conductas de riesgo entre los jóvenes). Otro tanto podría argumentarse en lo que atañe a la criminalidad, desde el momento en que las condiciones cambian radicalmente en un escenario donde existen (o no) contingentes muy grandes de jóvenes excluidos a disposición de los grupos criminales organizados (el narcotráfico, por ejemplo) que los utilizan para todo tipo de “trabajos”. El problema no se soluciona mágicamente con más y mejores oportunidades de integración social para los jóvenes, pero ello contribuiría significativamente al respecto. Del mismo modo, los desafíos cambian radicalmente si en la educación se pasa de la histórica prioridad en la enseñanza básica a la enseñanza media, atendiendo centralmente las evidentes asincronías existentes entre cultura juvenil y cultura escolar, que llevan a que los establecimientos educativos medios no sean percibidos por los jóvenes como sitios atractivos para su socialización y útiles para prepararse para el futuro.

Y aún en el caso de las políticas relacionadas con el ahorro y las pensiones (una de las formas de ahorro más relevantes) los escenarios están cambiando notoriamente, y con ello, también lo están haciendo las políticas públicas. El tema, sin duda, es muy diferente, si se analiza desde la lógica del aparato público (preocupado por el déficit crónico de los sistemas de pensiones y la necesidad de contar con financiamiento genuino) o desde la lógica de los propios jubilados y pensionistas (preocupados por cobrar pensiones dignas) que si se lo analiza desde la lógica de las nuevas generaciones, que en la mayor parte de los países de la región están siendo incorporadas a nuevos sistemas pensionales, de incierto futuro, perdiendo los “privilegios” de los actuales pensionistas y aumentando su carga contributiva para disminuir los déficits del sistema, sin que nadie se haya puesto a reflexionar sobre las consecuencias que esto tiene en términos de la incorporación social y del procesamiento de la necesaria autonomía de las nuevas generaciones.

B – Los Jóvenes Latinoamericanos y la Construcción de la Sociedad del Conocimiento

La segunda gran oportunidad para el desarrollo en general y para las políticas de juventud en particular, está dada por las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y su decisiva influencia en todas las dimensiones de la dinámica societal. Como se sabe, las TIC entrañan innovaciones en varios planos simultáneamente (microelectrónica, computación, telecomunicaciones, óptica electrónica) pero lo relevante del tema, es que esas innovaciones son las que están permitiendo procesar y almacenar cada vez más información y distribuirla cada vez con mayor velocidad, a través de redes esparcidas por todo el mundo. Analizando más el tema, incluso, se puede afirmar que lo más relevante no es la dimensión, sino sus implicancias prácticas, en la medida en que las TIC están permitiendo darle más transparencia a la planificación y las transacciones, aumentar la participación política (tanto en términos de formulación de propuestas como en el desarrollo de mecanismos de control ciudadano), desarrollar muy significativamente la educación a distancia, la telemedicina, etc. Por todo esto, el proceso en marcha abre importantes oportunidades que tendremos que aprovechar, al tiempo que genera nuevos riesgos que habrá que controlar (Banco Mundial 1999, PNUD 2001, CEPAL 2003, Hopenhayn 2003).

Las consecuencias sobre las políticas públicas de juventud y el desarrollo en general, son evidentes. Si los jóvenes que viven en hogares afectados por agudos cuadros de pobreza y exclusión, deben ser el eje de las políticas públicas de juventud, desde el ángulo en que éstas toman a los jóvenes como destinatarios, los jóvenes altamente calificados deben serlo desde el ángulo en que éstos son considerados *actores estratégicos del desarrollo*. Definitivamente, estos jóvenes están protagonizando los principales procesos de investigación y desarrollo, al tiempo que están colaborando decididamente en el desarrollo de nuevas herramientas en estas esferas y están protagonizando el uso dinámico de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La edad promedio de quienes trabajan en estas materias e incorporan estas nuevas herramientas en su vida cotidiana, lo muestra claramente, y aquí radica un enorme potencial para el desarrollo humano.

Las esferas en las que se podrían analizar estas tendencias de cambio son infinitas, pero aquí importa rescatar las relacionadas con la educación (definida en un sentido muy amplio), dado el sesgo con el que está estructurado este informe. Y en este sentido, estamos ante la

oportunidad de reformular radicalmente todo lo que se ha hecho hasta el momento desde la denominada *educación a distancia*, que aunque ha existido en nuestros países desde hace décadas, a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha adquirido una relevancia inusitada e inimaginada por sus promotores originales. Y esto, por cierto, es aplicable a cualquier esfera, nivel o tipo de educación, formal o informal, básica o superior, general o específica, destinada a niños, jóvenes o adultos, urbanos o rurales, pobres o ricos, pero lo es en particular en relación a los jóvenes, por los argumentos aquí expuestos (ver Rodríguez 2001a y Majó y Marques 2002).

Definitivamente, esta es una de las esferas más relevantes del desarrollo, y por ello, los principales organismos internacionales, los gobiernos, las empresas, las familias y las personas, en todo el mundo, están invirtiendo cada vez más recursos en el desarrollo de las capacidades personales, grupales e institucionales en estas materias, de modo de no quedar al margen de estas fuertes tendencias de cambio. La universalización en el acceso y el uso dinámico e innovador de estas nuevas herramientas, son los principales desafíos, y en el dominio de las políticas públicas de juventud, todavía no hemos dado pasos relevantes, al menos acordes con las dimensiones del desafío y la oportunidad que tenemos por delante.

C – Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado: Un Vínculo a Construir

El tercer gran proceso en materia de oportunidades y desafíos, en este comienzo de nuevo siglo y milenio, es el vinculado con la reforma del Estado actualmente en marcha. Muchas reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina y el Caribe en los años noventa fueron impulsadas al amparo del *Consenso de Washington* y se concentraron principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de empresas públicas, con resultados escasos. Sin embargo, al parecer, una nueva oportunidad para el cambio se presenta ahora, teniendo como base que la sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada por las reformas institucionales. Organismos como el Banco Mundial propician y dan apoyo financiero a las denominadas “reformas de segunda generación”, incluyendo las de la justicia, los parlamentos y la administración pública (ver, por ejemplo, Banco Mundial 1997, 2001 y 2002 y CLAD 1998 y 2000).

Postulan, además, que las transformaciones deben, por sobre todo, cambiar el sistema de incentivos y constricciones sobre los que actúan burócratas y políticos. Dentro de este marco, se consolidan las preocupaciones vinculadas a la propia gobernabilidad democrática, y se intenta aplicar diversos instrumentos para lograr una más activa participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, tratando de ampliar el protagonismo del denominado “sector público no estatal” (Bresser Pereira y Cunnill Grau 1998). Del mismo modo, se trabaja cada vez más intensamente en el cambio de las variables que inciden más directamente en la gestión operativa, procurando el logro de mayores niveles de eficiencia, eficacia y pertinencia al respecto, a los efectos de obtener más y mejores impactos efectivos. De este modo, se intenta superar resueltamente las limitaciones del *modelo burocrático* (de corte weberiano) vigente a lo largo de casi todo el siglo XX en varios países de la región (centrado en el cumplimiento de normas rígidamente establecidas, sin compromisos efectivos con los resultados de la gestión, en términos de impactos relevantes, en los destinatarios de las diversas políticas públicas (Lozada i Marrodian 2000, CLAD 2000, Rodríguez 2000a).

En la esfera más acotada de las políticas públicas de juventud, la distribución de roles y funciones puede concebirse como la principal respuesta a la desarticulación de esfuerzos institucionales, encarada desde la estructuración de *sistemas institucionales* más efectivos. A nivel central, los institutos, direcciones generales o ministerios de juventud deberían dedicar muchos de sus esfuerzos al conocimiento de los problemas que afectan a los jóvenes y al seguimiento sistemático de la dinámica de las políticas públicas dirigidas a ellos. En segundo lugar, podrían cumplir un papel decisivo como facilitadores de las articulaciones y tareas compartidas por diversas instituciones públicas. También podrían brindar información y asesoramiento a los jóvenes para contribuir a su inserción fluida en la sociedad, y trabajar en la formación de recursos humanos a todos los niveles, homogeneizando enfoques y estrategias. Para efectuar estas tareas se requiere la realización sistemática de estudios e investigaciones y la evaluación continua de las políticas públicas ligadas al tema, y por supuesto, recursos humanos aptos para ello.

A su vez, las contrapartes estatales, provinciales y municipales de los institutos, direcciones y secretarías de juventud, deberían incursionar en la ejecución de programas y proyectos, evitando celosamente competir con otras instancias ejecutoras de su mismo nivel -como las direcciones de educación o de salud en las divisiones administrativas subnacionales-, con las que deben cooperar de la manera más amplia posible. También deberían articular sus tareas con las instancias nacionales, las que -como encargadas de la ejecución de las políticas sectoriales (de educación, salud, empleo, y otras)- deberían contar con equipos técnicos especializados en los temas de la juventud, capaces de mirar sus actividades desde la lógica de los destinatarios y abiertas a trabajar con una mentalidad moderna y apropiada para interactuar con los jóvenes como tal.

Pero, ¿cómo se articulan efectivamente estos esfuerzos tan autónomos?, ¿cómo lograr que desde esta lógica se puedan alcanzar resultados pertinentes?, ¿qué mecanismos permitirían evitar los problemas que surgen cuando se trata de coordinar las acciones entre instituciones diversas? Las respuestas deben buscarse en la gestión operativa, desentrañando sus claves y diseñando mecanismos alternativos en aquellos casos en que sea pertinente. Una de esas claves alude a la separación clara de funciones entre diseño, financiamiento, ejecución y evaluación, a los efectos de evitar las distorsiones de las prácticas monopólicas, que todos conocemos y ya hemos criticado. La especialización, como se sabe, permite potenciar fortalezas y minimizar debilidades, y si se trabaja en el marco de redes fluidamente interconectadas los impactos que se logran son más relevantes (Rodríguez 2000a y 2000b).

Dada la condición transversal que las políticas de juventud comparten con aquellas referidas a otros grupos específicos de la población, estos cambios en la gestión específica pueden tener repercusiones relevantes para la modernización de la gestión pública en su conjunto. Así, las políticas de juventud podrían complementar la visión limitada de otras políticas sectoriales específicas, como las educativas -que se concentran exclusivamente en la enseñanza (y descuidan los aprendizajes efectivos)-, o las de empleo -que se concentran excesivamente en el jefe de hogar (hombre y adulto), descuidando la situación de las mujeres y los jóvenes (los más perjudicados por el desempleo y el empleo precario)-, o las de salud, concentradas completamente en la atención de la enfermedad y no en la prevención de dichas enfermedades y el fomento de estilos saludables de vida.

Con este tipo de enfoque se contribuirá a la formulación de políticas públicas más realistas, apoyadas en un sustrato sociodemográfico tan necesario para asegurar que las acciones sean pertinentes y aplicables. De este modo, las políticas públicas de juventud -como las referidas a la infancia y los adultos mayores- podrían recorrer rutas estratégicas similares a las seguidas por los programas de igualdad de oportunidades para las mujeres, que lograron articular -por la vía de los hechos y enfrentando grandes resistencias institucionales y políticas- programas sectoriales que jamás se habían mirado de frente. En este marco, puede resultar decisivo contar con una clara *perspectiva generacional* en las políticas públicas (según veremos enseguida), procurando articular dinámicamente las diversas fases del ciclo vital de las personas (infancia, juventud, adultez, tercera edad) a los efectos de responder con políticas específicas que formen parte de un conjunto articulado de políticas públicas generales, definidas estratégicamente y diseñadas con la rigurosidad necesaria.

D – La Importancia Estratégica de las Instituciones Especializadas

Desde luego, las oportunidades que estamos enumerando deben ser vistas como un gran desafío a la gestión de nuestras instituciones especializadas, y en este sentido, importa destacar que contamos con una gran experiencia acumulada y con construcciones institucionales recientes que pueden permitirnos concretar una ubicación más precisa y más pertinente en el marco de estas importantes coordenadas del contexto en el que operamos, pensando en la relevancia estratégica de nuestra labor específica.

Esto es así, desde el momento en que las políticas públicas de juventud no pueden construirse sobre la base de la existencia de *actores sociales* que desarrollen sus acciones en estos dominios con *lógicas corporativas*. Al respecto, parece evidente que a diferencia de los trabajadores o las mujeres (por ejemplo) que se guían por las *dimensiones materiales* de su existencia (pelean por condiciones dignas de trabajo o la igualdad de oportunidades entre ambos sexos) los jóvenes se guían por las *dimensiones simbólicas* de su existencia (pelean por la paz mundial, los derechos humanos, la justicia, la defensa del ambiente, y muchas otras causas generales totalmente compartibles, pero no por empleo para jóvenes, cuotas de poder en los partidos políticos o en el Parlamento para jóvenes u otras causas específicas).

A su vez, esto se relaciona en gran medida con la propia condición juvenil, que a diferencia de la condición social de los trabajadores o de las mujeres (para seguir con el ejemplo) está centralmente afectada por la *transitoriedad* (la condición juvenil se pierde con el paso de los años y aún en el marco de la propia etapa juvenil existen diferencias muy marcadas entre quienes tienen 15, 18, 22 o 25 años). Esto le imprime a las políticas de juventud características muy particulares, ya que dicha transitoriedad las afecta o determina muy directamente. Las políticas educativas reconocen esto claramente, al organizarse en ciclos ligados directamente con la edad de los estudiantes, pero ello no ocurre ni en las políticas de empleo ni en las políticas de salud (por ejemplo) y mucho menos en las políticas relacionadas con la violencia y la seguridad o con la participación ciudadana (por citar otros ejemplos igualmente relevantes). Sin caer en la caracterización justamente criticada de la juventud como una simple *etapa* en la vida de las personas, no se puede desconocer esta transitoriedad al momento de diseñar políticas públicas y construir sistemas institucionales al respecto.

Lo dicho le brinda a nuestras instituciones especializadas un rol particularmente relevante, en el dominio de la *representación informal pero efectiva de los intereses de la juventud*, sobre todo en lo que atañe a la promoción de acciones de “advocacy” y de “lobby” en defensa de los derechos de la juventud. Por ello, desde este ángulo, nuestras instituciones podrían aprender mucho de aquellas que operan en el dominio de las políticas de infancia, que han desarrollado en gran medida y con total pertinencia estos roles y funciones, sin desconocer que a diferencia de aquellas, en nuestra esfera los jóvenes demandan con razón y con mucho mayor énfasis que los niños, su participación efectiva a todos los niveles. Pero el tema tiene un par de implicancias relevantes a despejar, estableciendo que las políticas de juventud no pueden ser de exclusiva responsabilidad de los jóvenes (todos estamos implicados) y que nuestras instituciones especializadas tienen la responsabilidad de actuar como articuladores dinámicos de todos los esfuerzos institucionales existentes, y no como ejecutores directos. La forma en que la novel Secretaría de Estado de la Juventud de Nicaragua está diseñando su labor en estos momentos, es un claro ejemplo en estas materias.

3 – UN ENFOQUE GENERACIONAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A – Algunos Fundamentos para el Diseño de Políticas Alternativas

El modelo de políticas de juventud centrado en la educación y el tiempo libre, vigente a lo largo de casi todo el siglo XX, fue un enfoque adulto, conservador y funcionalista, en el más estricto sentido de los tres términos utilizados, en la medida en que se toma a la sociedad vigente como un dato que no se cuestiona, y se define como objetivo específico en relación a las generaciones jóvenes, su integración futura a dicha sociedad, de modo tal que la reproducción de la misma en el tiempo y en el espacio esté asegurada. Dicho enfoque, como se sabe, funcionó con cierta fluidez en el marco de economías expansivas y dinámicas, que aseguraban cierta "movilidad social ascendente", sobre todo para los jóvenes "integrados", pero mostró serias limitaciones para responder a la problemática de los jóvenes "excluidos", especialmente en las etapas de crisis. Por ello, sólo fue exitoso en términos parciales y en el marco de ciertas circunstancias concretas, difíciles de mantener en el tiempo, como lo ha demostrado la propia experiencia en las últimas décadas.

En todo caso, el mundo ha cambiado radicalmente en las últimas décadas, y en el nuevo contexto internacional, se otorga una creciente importancia a la formación de recursos humanos aptos para procesar los cambios que se quieren promover. De lo que se trata, es de contar con trabajadores altamente calificados, con empresarios modernos y dinámicos, con ciudadanos responsables y activos, y con estrategias pertinentes para la mejor utilización de este “capital humano” en la búsqueda del crecimiento económico, la equidad social y la afirmación democrática, implementando nuevas estrategias de desarrollo. En este contexto, en el terreno de las políticas de juventud, ya no tiene sentido diseñar respuestas "conservadoras" (porque lo que ahora se persigue es el cambio) y "funcionales" (porque ahora lo que se quiere es transformar las reglas de juego vigentes), por lo que no tiene sentido diseñar políticas que se propongan incorporar a las nuevas generaciones en un proceso de "reproducción" de la sociedad vigente. De lo que se trata, ahora, es de diseñar políticas que permitan incorporar a las nuevas generaciones al proceso de cambios que se está tratando de promover, por lo cual, se deben diseñar programas que tiendan a preparar de la mejor manera posible a los jóvenes para que sean protagonistas de dichos cambios, desde ya y en el futuro.

Diez criterios son centrales: (1) las políticas públicas deberían tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo; (2) deberían operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados; (3) deberían sustentarse en el fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen; (4) deberían operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional; (5) deberían responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigurosidad acciones diferenciadas; (6) deberían promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación efectiva; (7) deberían contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a varones y mujeres; (8) deberían desplegar un esfuerzo deliberado para sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general; (9) deberían desarrollar también esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos; y para todo ello, (10) se debería definir con precisión y consensuadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes actores institucionales.

Por todo lo dicho, importa dotar a las políticas públicas en su conjunto de una *perspectiva generacional*, superando resueltamente el enfoque –acotado- de trabajo prevaleciente hasta el momento (sectorializado, monopólico, centralizado, etc.) evitando caer en los espacios y programas exclusivos para adolescentes y jóvenes como hasta el momento (que solo han reforzado el aislamiento de los jóvenes) y tratando de incorporar estas temáticas particulares a todas y cada una de las políticas públicas, emulando a la perspectiva de género impulsada por las mujeres, que ha tenido más y mejores resultados, en la mayor parte de los países de la región. ¿Cómo se pueden explicar estas diferencias tan notorias?

Un primer argumento tiene relación con el enfoque predominante en cada una de las esferas de acción. Así, mientras en el caso de los jóvenes, los trabajos se han orientado siempre a la apertura de espacios específicos propios (Casas de la Juventud, Programas de Participación Juvenil, Ministerios de la Juventud, etc.) en el caso de las mujeres se ha trabajado con la lógica de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, y promoviendo la incorporación de la famosa *perspectiva de género* en todas las políticas públicas relevantes. Desde esta óptica, las mujeres han enfrentado decididamente las discriminaciones de las que son objeto en la sociedad, han cuestionado duramente la existencia de espacios exclusivos para el hombre y para la mujer (lo público y lo privado respectivamente) y han demostrado como el machismo está presente de modo implícito y aceptado con naturalidad a todos los niveles. Desde las políticas de juventud, jamás se ha cuestionado el dominio adulto de nuestras sociedades (el adultismo) ni se han impulsado conflictos generacionales.

Un segundo argumento es el que tiene que ver con los actores que han impulsado las políticas referidas a la mujer y los que han impulsado las políticas referidas a la juventud. Así, mientras que éstas últimas se han tratado de apoyar en las propias estructuras administrativas del Estado, en los partidos políticos y en algunas pocas estructuras corporativas en el campo privado, en el caso de las mujeres los programas se han apoyado decididamente en los movimientos de mujeres (que trabajan con una clara orientación corporativa) y en las organizaciones no gubernamentales de apoyo a dichos movimientos (que comparten sus orientaciones fundamentales totalmente). Un aspecto clave al respecto, ha sido la

concertación entre las mujeres dirigentes de los diferentes partidos políticos (de casi todos, por cierto) terreno en el que los dirigentes juveniles han preferido la competencia y hasta el enfrentamiento (y de manera salvaje en no pocos casos, por cierto).

Un tercer argumento tiene que ver con el estilo de gestión desplegado en términos del trabajo cotidiano en cada caso. Así, mientras en el dominio de la juventud hemos estructurado una y otra vez “programas” que en realidad sólo excepcionalmente han sido más que conjuntos de actividades puntuales e iniciativas inconexas, en el caso de las mujeres se han estructurado programas de largo plazo y que articulan sus diversos componentes a partir de diagnósticos rigurosos de los problemas que se pretende encarar. En el mismo sentido, las mujeres han sabido articular dimensiones de la vida cotidiana (violencia doméstica, por ejemplo) con dimensiones más visibles socialmente (incorporación laboral, por ejemplo) mientras que en el caso de los jóvenes las políticas se han quedado en los temas más “públicos” y no hemos sabido incorporar dimensiones más específicas de la vida cotidiana de los beneficiarios (las propias culturas juveniles, por ejemplo). Por si fuera poco, las mujeres han sabido articular planteos reivindicativos con formulación de propuestas y generación de consensos, esfera en la cual los “juvenólogos” tampoco hemos tenido mucho éxito, en la medida en que nos hemos sentido demasiado “oficialistas” como para acompañar reivindicaciones y demasiado soberbios como para aceptar que no se puede trabajar solos ni de modo improvisado.

¿Qué tipo de implicancias puede tener este enfoque alternativo? En primer lugar, hace falta contar con políticas poblacionales que no sólo se ocupen de las principales dimensiones sectoriales al respecto (fecundidad, migración, mortalidad, etc.) sino que además y fundamentalmente articulen dinámicamente las diversas fases del *ciclo de vida* de las personas (niñez, juventud, adultez, tercera edad) a los efectos de responder con políticas específicas que formen parte de un conjunto articulado de políticas públicas generales. Desde este punto de vista, resulta imperioso combatir las desigualdades intergeneracionales, que son muy significativas en casi todos los países de la región. Y en segundo lugar, se trata de analizar rigurosamente los enfoques con los que se debería trabajar en todas las políticas públicas en relación a los jóvenes, tratando de lograr los mayores y mejores impactos en cada caso particular, a través de una efectiva articulación de esfuerzos entre las instituciones especializadas en juventud y las grandes agencias ejecutoras de políticas públicas.

B - Las Principales Prioridades Sustantivas de Esta Década

Pero, ¿cuáles deberían ser las principales prioridades sustantivas desde el punto de vista programático? Las cuatro siguientes, podrían ser una guía posible al respecto.

(i) *Invertir en Educación y Salud, como Claves para la Formación de Capital Humano.* El consenso es amplio, y no hace falta fundamentarlo, pero es preciso fijar prioridades. En educación, resulta imperioso asegurar la universalización en el acceso a la educación básica y media (priorizando ésta última), asegurar estándares adecuados de calidad y rendimiento escolar, y mejorar sustancialmente la equidad entre los diferentes grupos sociales. En salud, importa priorizar la adecuada atención de la salud sexual y reproductiva (especialmente embarazo precoz y enfermedades de transmisión sexual), la detección y el tratamiento oportuno de las principales conductas de riesgo (especialmente accidentes de tránsito, consumo de drogas y violencia), y el fomento de estilos saludables de vida.

(ii) *Fomentar la Integración Social, como Clave de la Adecuada Emancipación Juvenil.* Sin duda, ésta debería ser la principal prioridad sustantiva del futuro, y debería operar en el plano laboral, en materia de acceso a servicios y en términos de ejercicio pleno de derechos y deberes. La inserción laboral es la clave para romper con la exclusión social, al tiempo que facilita la disposición de recursos propios para el acceso a servicios y la conquista de la tan ansiada autonomía. Pero al mismo tiempo, resulta imperioso operar en otras dos dimensiones claves referidas a la estructuración de hogares autónomos: programas de vivienda para parejas jóvenes, y apoyo a la regulación voluntaria de la reproducción, apoyando centralmente estos procesos desde las políticas públicas, en las primeras etapas de la reproducción biológica y social de nuestras sociedades.

(iii) *Incentivar la Prevención de la Violencia Juvenil, como Clave de la Convivencia Pacífica.* Partiendo de la base –consensuada– de que las vías puramente represivas no son eficaces y a la vez son más caras, importa impulsar estrategias alternativas, actuando simultáneamente en el conjunto de factores incidentes: recalificación de la policía, combate a la violencia doméstica, promoción de mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, modernización de la justicia, ofrecimiento de alternativas pacíficas de socialización juvenil, mejoramiento del tratamiento que del tema hacen los medios masivos de comunicación, sensibilización de la opinión pública (desestigmatizando el problema), desarme de bandas combinado con medidas dignas de reinserción social, desaprendizaje de la violencia, fomento de una cultura de paz, etc.

(iv) *Fomentar la Participación Ciudadana, como Clave del Fortalecimiento Democrático.* Mientras que en las políticas de infancia la palabra clave es *protección*, y en las políticas hacia la mujer la palabra clave es *igualdad*, en las políticas de juventud esa palabra clave es *participación*. Por ello, y por su contribución al fortalecimiento democrático, resulta imperioso promover la participación ciudadana de los jóvenes, modernizando las prácticas y las instituciones políticas, educando para y desde la participación, promoviendo nuevos espacios participativos, apoyando las organizaciones y los movimientos juveniles en su rol de representación de intereses, y evitando celosamente la manipulación y el clientelismo.

C – Voluntariado Juvenil y Desarrollo Humano: Otro Vínculo a Construir

Pero las prioridades sustantivas no deberían quedarse en el plano en que los jóvenes son vistos como beneficiarios de las políticas públicas que se implementen. Además, y fundamentalmente, debieran fijarse tomando a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, y en este sentido, importa promover el *voluntariado juvenil* como un eje central de las políticas públicas de juventud y de las propias estrategias de desarrollo del futuro. Así, la participación juvenil en gran escala tendría presencia en los programas de combate a la pobreza, las campañas de alfabetización, el cuidado de parques y plazas, la construcción de infraestructura o la defensa del medio ambiente (por citar solo algunos ejemplos relevantes). El voluntariado propuesto podría tener varios efectos simultáneos que se retroalimentarían de modo positivo, permitiendo a los jóvenes ganar experiencias que les ayudarían a madurar y a conocer más y mejor sus respectivos entornos -locales y nacionales-, y a realizar aportes claramente visibles tanto al desarrollo de sus comunidades como del país.

Además de estimular la consolidación de instancias de participación con un significado debidamente valorado por los jóvenes, estas iniciativas permitirían enfrentar los estigmas existentes, centrados en la imagen ampliamente difundida de *jóvenes problema*. En el mismo sentido, en el marco de este tipo de iniciativas se podrían encarar varios problemas existentes en planos conexos, como el referido a la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio, que si bien constituye un tema complejo, es objeto de examen y debate en casi todos los países de la región. También se podría revisar los programas de extensión universitaria, que bajo la forma de practicantados funcionan en varios países de la región. Muchos de estos programas se rigen por modalidades burocratizadas y rutinizadas, que no satisfacen a ninguna de las partes intervinientes, pero esta práctica puede ser revitalizada mediante un impulso renovado al voluntariado juvenil.

Pero la clave central en estas materias, es articular fluida y dinámicamente el voluntariado juvenil con las principales políticas públicas, priorizando el combate a la pobreza, que sigue siendo el principal problema de la región, con el agravante de que los sectores más afectados son los niños y adolescentes (CEPAL-UNICEF-SECIB 2001) sin que se estén tomando medidas específicas para distribuir más equitativamente los recursos que se invierten, entre los diferentes sectores poblacionales. Esta es la esfera –además- en la que más recursos se están invirtiendo en materia de desarrollo social (todos nuestros países cuentan con programas específicos). Las evaluaciones de las estrategias desplegadas en estas materias, realizadas hasta el momento, muestran signos evidentes de insatisfacción con los resultados obtenidos, no sólo porque la pobreza se mantiene o disminuye marginalmente, sino porque los instrumentos y las metodologías utilizadas no han sido adecuadas.

Uno de los factores explicativos, tiene relación con los actores responsables de poner en práctica los programas y las estrategias de combate a la pobreza, esfera en la cual, siguen primando los enfoques “estatistas” (con escasa participación de la sociedad civil e impulsados por funcionarios públicos, escasamente interesados en los mismos).

Se han intentado, sin duda, enfoques muy diversos, pero acotados en sus alcances en casi todos los casos. Así, se partió por criticar las políticas universales (proponiendo alternativamente los enfoques de intervención focalizada), se siguió luego criticando la inoperancia de las grandes Secretarías de Estado (creando Fondos Sociales en paralelo) y hasta la excesiva compartimentación de los esfuerzos institucionales (creando las denominadas “autoridades sociales”), llegando incluso al reconocimiento de los límites evidentes de la gestión gubernamental (convocando a la participación de las organizaciones de la sociedad civil). Pero todo ha resultado insuficiente, por lo que se siguen buscando respuestas más pertinentes y oportunas, que muestren más eficacia y eficiencia.

Los jóvenes podrían la base de la solución que se está buscando afanosamente, trabajando desde programas de voluntariado como los que estamos proponiendo. Bolivia, por ejemplo, lo está intentando, a partir de los recursos obtenidos por la vía de la condonación de una buena parte de su deuda externa, que deberán ser destinados al combate a la pobreza, los que serán invertidos a través de los municipios y en base a la estructuración de un gran programa de voluntariado universitario. Estos temas van a tener –en el futuro inmediato- un gran empuje, y son muchas las instituciones que se están involucrando, por lo que también en esto habrá que “diferenciar roles y funciones” en base a sólidas alianzas estratégicas.

Para ello, habrá que enfrentar estereotipos dominantes pero sin fundamentos reales. Así, para algunos sectores el voluntariado no es un método participativo compartible, pues según estos enfoques, fomenta el uso de mano de obra barata sustituyendo puestos de trabajo. En la misma línea, otros sectores han sostenido que no se cuenta con los recursos necesarios como para desplegar este tipo de iniciativas. Evidentemente, ni una cosa ni la otra son ciertas. No hay pruebas de lo primero (al contrario) y lo segundo queda desmentido desde el momento en que el voluntariado se pone al servicio de políticas públicas que cuentan con el financiamiento correspondiente.

Las experiencias en América Latina demuestran también que el voluntariado juvenil no es un simple mecanismo de entretenimiento, que solo logra impactos marginales en la dinámica de nuestras sociedades. Así lo demuestra la Campaña Nacional de Alfabetización en Guatemala, que ha sido categorizada como un gran movimiento nacional de juventud. En efecto, a partir de la creación del Movimiento Nacional para la Alfabetización (MONALF/GUA) en octubre de 2000, sobre la base de alianzas estratégicas entre organismos del Estado y de la Sociedad Civil, se han movilizadado 50.000 jóvenes (estudiantes de enseñanza media) que han alfabetizado a 200.000 personas. Hace algo más de diez años, ocurrió otro tanto en la Campaña Nacional de Alfabetización del Ecuador, en la que participaron 100.000 jóvenes, y en un terreno diferente, también acaba de ocurrir en Paraguay, donde 85.000 jóvenes se encargaron de concretar el último Censo Nacional de Población y Vivienda.

D – ¿Cómo Potenciar las Políticas Públicas de Juventud?: Algunos Desafíos a Encarar

Finalmente, importa analizar algunos de los principales desafíos a encarar, a los efectos de potenciar las políticas públicas de juventud en lo inmediato, centrándonos en la ampliación y sistematización de los esfuerzos relacionados con la modernización de la gestión pública, y en la utilización intensiva e innovadora de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En su conjunto, hay diez esferas de acción particularmente relevantes:

1. *Fortalecimiento del Diseño, Monitoreo y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos.* Esto es imprescindible, si queremos superar resueltamente el elevado nivel de improvisación que todavía prima en una buena parte de las instituciones especializadas en el dominio de la juventud, que siguen operando casi exclusivamente desde la lógica de responder a las urgencias cotidianas y al despliegue de iniciativas de corto plazo.
2. *Profesionalización de la Capacitación de Recursos Humanos.* En esta área, importa sistematizar los esfuerzos que se vienen desplegando, estableciendo una política articulada que brinde itinerarios de capacitación, con entradas y salidas flexibles, que permitan desarrollar procesos, apoyándonos fuertemente en la educación a distancia.
3. *Desarrollo de Herramientas Claves para la Gestión.* Entre otras, encuestas nacionales de juventud, directorios institucionales, guías de servicios, bibliografías y estados del arte, compendios estadísticos, planes integrales o integrados de juventud, centros de información, boletines y revistas especializadas, etc. En estas materias, varios países cuentan con experiencias sumamente relevantes (México, Chile, España, Portugal y Colombia, entre otros) que podrían emularse en otros contextos afines.

4. *Desarrollo de Habilidades para el Trabajo en Red.* Será imprescindible cambiar la cultura todavía dominante que centra los esfuerzos en el desarrollo del ciclo completo de cualquier iniciativa, pasando a distribuir roles y funciones de manera concertada, y para ello se requerirá que los actores involucrados cuenten con los respaldos necesarios para aprender a trabajar efectivamente en red.
5. *Instalación de un Gran Portal sobre Juventud en Internet,* concebido como el principal instrumento informativo a todos los niveles, por lo que debería combinar información sobre y para la juventud, integrando dinámicamente todos los sitios existentes en estas materias, y ofreciendo toda clase de servicios (contando con buenos buscadores de información, sitios particulares para los diferentes actores o usuarios del servicio, propuestas participativas permanentes, etc.).
6. *Instalación de un Observatorio Virtual Permanente sobre Políticas de Juventud,* concebido como el principal sustento técnico del sistema de políticas públicas, ofreciendo sistemática y regularmente información y análisis comparado sobre la situación de los jóvenes, las políticas públicas de juventud, los modelos de gestión más exitosos, las experiencias promocionales más destacadas, las herramientas más pertinentes y los diseños programáticos más rigurosos, actualmente en desarrollo.
7. *Instalación de una Universidad a Distancia en Políticas Públicas de Juventud,* que sería el referente fundamental para el desarrollo de la política de formación de recursos humanos del sistema de políticas públicas, y que debería articular dinámicamente y creativamente las capacidades locales dispersas, a nivel de universidades, organismos internacionales, fundaciones, instituciones de promoción social, centros académicos privados, etc.
8. *Utilización sistemática y regular de los grandes medios masivos de comunicación* (en especial las principales cadenas televisivas) promoviendo la difusión regular de mensajes adecuados, dirigidos a padres, docentes, dirigentes sociales y comunitarios, dirigentes juveniles y jóvenes en general, desarrollando esfuerzos significativos para tratar de que las políticas públicas de juventud tengan una mayor atención en el futuro y se ubiquen en posiciones de mayor prioridad en la agenda pública.
9. *Participación activa en las diferentes Iniciativas Internacionales actualmente en marcha* (Cumbre Mundial sobre Empleo Juvenil, Encuentro Internacional sobre Capital Social y Voluntariado, Proyecto Entra 21, etc.) procurando que las mismas desplieguen más y mejores contenidos sustantivos y se integren dinámicamente en iniciativas más amplias, evitando el riesgo del aislamiento a través de la generación de espacios específicos.
10. *Diseño e implementación de una estrategia de inclusión dinámica de la temática juvenil y de la perspectiva generacional en todos los Foros Internacionales relevantes,* como vía para la “ampliación del mercado” para la masificación y consolidación de las políticas públicas de juventud, desde enfoques renovados como los que aquí estamos proponiendo (integralidad, focalización, descentralización, trabajo en redes, etc.).

Referencias Bibliográficas

BANCO MUNDIAL (2002) **Desarrollo Sostenible en un Mundo Dinámico: Transformación de las Instituciones, Crecimiento Económico y Calidad de Vida.** Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Washington.

BANCO MUNDIAL (2001) **Instituciones para los Mercados.** Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Washington.

BANCO MUNDIAL (1999) **El Conocimiento al Servicio del Desarrollo.** Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999. Washington.

BANCO MUNDIAL (1998) **Más Allá del Consenso de Washington: la Hora de la Reforma Institucional.** Washington.

BANCO MUNDIAL (1997) **El Estado en un Mundo en Transformación.** Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Washington.

BID (2000) **Desarrollo Más Allá de la Economía.** Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 2000. Washington.

BRESSER PEREYRA, L.C. y CUNILL GRAU, N. Comp. (1998) **Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado.** Editorial Paidós, Buenos Aires.

CENEP (2000) **Recomendaciones para la Atención Integral de Salud de los y las Adolescentes con Énfasis en Salud Sexual y Reproductiva.** Washington.

CEPAL (2003) **Los Caminos Hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe.** Conferencia Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Santiago.

CEPAL (2000) **Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, Oportunidades y Desafíos.** Serie Libros N° 59, Santiago.

CEPAL-UNICEF-SECIB (2001) **Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica.** Santiago.

CLAD (2000) **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana.** CLAD – BID – EUDEBA, Buenos Aires.

GALLART, María Antonia Coord (2000) **Formación, Pobreza y Exclusión: los Programas para Jóvenes en América Latina.** RET – CINTERFOR/OIT, Montevideo.

HOPENHAYN, Martín (2003) **Educación, Comunicación y Cultura en la Sociedad de la Información: una Perspectiva Latinoamericana.** Informes y Estudios Especiales N° 12, Santiago.

JACINTO, Claudia (1999) **Programas de Educación para Jóvenes Desfavorecidos: Enfoques y Tendencias en América Latina**. IPE – UNESCO, París.

JACINTO, C. Y GALLART, M.A. (coord.) (1998) **Por una Segunda Oportunidad: la Formación para el Trabajo de Jóvenes Vulnerables**. CINTERFOR/OIT, Montevideo.

LOZADA i MARRODIAN, Carlos (Ed) (2000) **¿De Burócratas a Gerentes?: Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado**. BID, Washington.

MAJÓ, Joan y MARQUÉS, Pere (2002) **La Revolución Educativa en la Era de Internet**. CIS-PRAXIS, Barcelona.

MANGRULKAR, L.; VINCE, Ch; y POSTNER, M. (2001) **Enfoque de Habilidades para la Vida para un Desarrollo Saludable de Niños y Adolescentes**. OPS, Washington.

OEI – CEPAL (2002) **Educación y Conocimiento: Una Nueva Mirada**. Revista Iberoamericana de Educación N° 30, OEI, setiembre – diciembre.

OPS (2001) **Manual de Comunicación Social para Programas de Promoción de Salud de los Adolescentes**. Washington.

PIECK, Enrique (coord.) **Los Jóvenes y el Trabajo: la Educación frente a la Exclusión Social**. Universidad Iberoamericana, México.

PNUD (2001) **Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano**. Informe sobre el Desarrollo Humano 2001. Mundi Prensa Editores, Madrid.

PNUD (1998) **Educación: La Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano**. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores, Bogotá.

PREAL (2001) **Quedándonos Atrás: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina**. Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Santiago.

RODRIGUEZ, Ernesto (2002a) **Actores Estratégicos para el Desarrollo: Políticas de Juventud para el Siglo XXI**. CIEJUV-IMJ-SEP, México D.F.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2002b) **Juventud, Desarrollo Social y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: Oportunidades y Desafíos**. En: Carlos Sojo (Ed) “*Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las Políticas Públicas*”. FLACSO – BANCO MUNDIAL. San José de Costa Rica y Washington (publicado en español e inglés).

RODRÍGUEZ, Ernesto (2002c) **Una Perspectiva Generacional para las Políticas Públicas: Aportes Técnicos para el Diseño del Libro Blanco sobre Políticas Públicas de Juventud en Iberoamérica**. OIJ, Madrid.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2002d) **Juventud y Violencia en América Latina: Una Prioridad para las Políticas Públicas y una Oportunidad para el Desarrollo de Enfoques Integrales e Integrados**. CELAJU, Montevideo.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2002e) **Políticas y Estrategias de Inserción Laboral y Empresarial de Jóvenes en América Latina: el Reto de la Empleabilidad**. OIJ, Madrid.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2002f) **Políticas de Juventud y Desarrollo Local: Jóvenes como Actores Estratégicos de la Gestión Descentralizada**. Programa PROJOVEN, Guatemala.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2001a) **Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y Promoción Integral de Jóvenes en América Latina: Renovación Curricular y Nuevas Estrategias de Aprendizaje**. CELAJU – UNESCO, Montevideo.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2001b) **Juventud, Sociedad del Conocimiento y Desarrollo Local: Desafíos y Oportunidades desde la Construcción de Ciudadanía**. IHDU, Montevideo.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2000a) **Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado: Un Vínculo a Construir**. V Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo.

RODRÍGUEZ, Ernesto (2000b) **Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Desafíos y Prioridades a Comienzos de un Nuevo Siglo**. CELAJU, Montevideo.

UNESCO (2001) **Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980 – 2000**. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago.

UNFPA (1998) **Estado de la Población Mundial 1998: Las Nuevas Generaciones**. Nueva York.

UNICEF (2002) **Adolescencia en América Latina y el Caribe: Orientaciones para la Formulación de Políticas**. Nueva York.

UNICEF – OPS - ONUSIDA (2002) **Los Jóvenes y el VIH.- SIDA: Una Oportunidad en un Momento Crucial**. Nueva York.

VARIOS AUTORES (2001) **Capacitación Laboral de Jóvenes**. Boletín Interamericano de Formación Profesional N° 150, CINTERFOR-OIT, Montevideo.

VARIOS AUTORES (2000a) **La Singularidad de lo Juvenil**. Revista NOMADES N° 13 (Monográfico). Universidad Central, Bogotá.

VARIOS AUTORES (2000b) **Umbrales: Cambios Culturales, Desafíos Nacionales y Juventud**. Corporación Región, Medellín.

VARIOS AUTORES (2000c) **Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación**. Revista Iberoamericana de Educación N° 24. OEI, Madrid.