

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA (CELADE)
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)
ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE LA JUVENTUD (OIJ)

ADOLESCENCIA Y JUVENTUD
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
PROBLEMAS, OPORTUNIDADES Y DESAFIOS
EN EL COMIENZO DE UN NUEVO SIGLO

Indice

Introducción	03
1 – LA REALIDAD ACTUAL: PROBLEMAS, OPORTUNIDADES Y DESAFIOS	04
A – Adolescentes y jóvenes ante una encrucijada paradójal	04
B – La pobreza y el aislamiento como problemas	06
C – Las inequidades de la reproducción biológica y social	08
D – El “bono demográfico” como oportunidad y desafío	09
2 – POLITICAS PUBLICAS: DESAFIOS Y PRIORIDADES A ENCARAR	10
A – Las tareas de la educación: recursos humanos, integración social y equidad	10
B – El papel central de la salud y la salud reproductiva en el bienestar de los jóvenes	11
C – El imperativo de facilitar la inserción laboral de adolescentes y jóvenes	13
D – Integración social, prevención de conductas de riesgo y ciudadanía	15
3 – GESTION ESTRATEGICA INSTITUCIONAL Y REFORMA DEL ESTADO	16
A – La participación de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo	16
B – Hacia una distribución consensuada de roles y funciones a desempeñar	17
C – Modernización y fortalecimiento de nuestras instituciones especializadas	18
D – Una perspectiva generacional para las políticas públicas	19
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	20

Introducción

Las notas que se entregan a continuación, son el fruto de un ejercicio plural de análisis de la temática adolescente y juvenil en dos ámbitos internacionales en particular: el Comité de Población y Desarrollo que anima el CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), en base a un documento más amplio y sistemático¹, analizado originalmente en el marco del *Vigésimoctavo Período de Sesiones de la CEPAL*, celebrado en México del 3 al 7 de abril, y posteriormente, en el marco de la *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud*, celebrada en Panamá, del 20 al 21 de julio. Así, los gobiernos de la región, a través de sus organismos responsables de las políticas de población y de juventud, brindaron sus puntos de vista y sus propuestas en relación al tema, enriqueciendo significativamente el documento presentado.

Tres son los aspectos centrales que se quiere poner a consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno en el contexto de esta relevante instancia de encuentro:

- En primer lugar, resaltar la problemática situación en la que están creciendo y madurando nuestros adolescentes, especialmente los que pertenecen a hogares de escasos recursos, visible en las persistentes dificultades existentes en lo atinente al acceso equitativo a una educación de calidad, los agudos problemas ligados con el trabajo infantil y adolescente, las evidentes dificultades que se enfrentan en el plano de su salud (en particular la reproductiva), y los preocupantes nexos existentes entre juventud y violencia. En dicho marco, importa destacar los evidentes esfuerzos que nuestros gobiernos han estado desplegando a los efectos de enfrentar decididamente dicho cuadro de situación, mostrando los avances logrados y al mismo tiempo las asignaturas todavía pendientes.
- En segundo lugar, teniendo en cuenta las evidentes oportunidades que brinda la actual etapa de la transición demográfica en América Latina, formular un conjunto de propuestas y recomendaciones en términos de prioridades para la acción, tomando como horizonte temporal esta primera década del siglo que está comenzando, especialmente en lo que atañe a los desafíos a encarar en el plano de la educación, en relación a la inserción laboral y social, en lo que hace referencia a la salud reproductiva y en relación al tema de la violencia. Se trata, por tanto, de un conjunto integrado de políticas públicas sectoriales, que se propone encarar articulada y dinámicamente, a los efectos de poder lograr más y mejores impactos en la población destinataria.
- Y en tercer lugar, a la luz de los desafíos y las prioridades propuestas, formular otro conjunto articulado de propuestas específicamente centradas en el terreno estratégico y de la gestión, con vistas a mejorar sustancialmente la eficacia, la eficiencia y la pertinencia de las acciones que se desplieguen. En este sentido, en el marco de los procesos de reforma del Estado actualmente en marcha, se propone considerar a los adolescentes y jóvenes de la región como actores estratégicos del desarrollo, fomentando la más amplia y efectiva participación de los mismos en la construcción de sociedades más equitativas y democráticas, al tiempo que se proponen diversas medidas tendientes a la búsqueda de una más efectiva concertación de esfuerzos interinstitucionales (en base a una clara distribución de roles y funciones) sobre la base de la modernización y el fortalecimiento de dichas instituciones, para que puedan cumplir cabalmente con sus misiones respectivas.

En definitiva, lo que se propone es el desarrollo de una efectiva perspectiva generacional a incorporar decididamente a las políticas públicas, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de niños,

¹ CELADE (2000) *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago.

adolescentes y jóvenes (y que, además, pueda ser aplicable a otros grupos etarios), en cuyo marco cada sector pueda contar con las mejores y más amplias oportunidades para incorporarse plenamente al ejercicio de sus derechos ciudadanos. Esto implicaría cambiar el enfoque predominante en el último medio siglo, caracterizado por políticas sectoriales desplegadas con pretensiones de universalidad que en realidad no han logrado atender adecuadamente a amplios sectores de la población latinoamericana, afectados por agudos cuadros de pobreza e indigencia. Combinando estrategias de logros mínimos universales, focalización y descentralización (corrigiendo las limitaciones y los problemas constatados en la experiencia de la última década) con esta perspectiva “generacional”, se podrían lograr impactos más amplios y efectivos en la población, colaborando con los procesos de reforma del Estado y la modernización de la gestión pública actualmente en marcha.

El supuesto básico que guía estas reflexiones, entonces, no centra la identificación de las causas de los escasos resultados obtenidos en materia de combate a la pobreza y de integración social en las últimas décadas, con la falta de recursos y con la falta de voluntad política (como se establece en diversos diagnósticos presentados en esta etapa) sino que se centra en la necesidad de adecuar los enfoques estratégicos y el estilo de gestión que se viene desplegando, a los desafíos del nuevo contexto internacional en el que nuestros países se encuentran ubicados. Por ello, el documento no se detiene mucho en la identificación del *qué hacer*, concentrando los esfuerzos en el *cómo hacerlo*, confiando en que ello colabore con la identificación de mejores prácticas para desplegar acciones más eficaces, eficientes y pertinentes, desde una gestión más transparente y participativa, que involucre a todos los actores ligados al tema, en la construcción del desarrollo humano que todos anhelamos.

1 – LA REALIDAD ACTUAL: PROBLEMAS, OPORTUNIDADES Y DESAFIOS

A – Adolescentes y jóvenes ante una encrucijada paradójica

Los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del progreso. Ambos factores colocan a adolescentes y jóvenes en una posición privilegiada para aportar al desarrollo, pero mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exige un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en ellos, se da la paradoja de que aumenta la exclusión social entre los mismos.

Varias razones permiten afirmar que la globalización y la creciente ampliación de las fronteras de competitividad —en un escenario de acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas— involucran un notorio impulso al aporte potencial de adolescentes y jóvenes al desarrollo de sus sociedades. La principal de ellas es el destacado papel del conocimiento como motor de las transformaciones y recurso fundamental de las sociedades para enfrentar sus desafíos.

La adolescencia es la etapa dedicada, en lo esencial, a la adquisición de los activos que requiere el desempeño satisfactorio de los roles adultos; para ello la sociedad otorga una “moratoria de roles”, es decir, 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, en el marco de un proceso que no enfrenta, como suele suceder entre las generaciones adultas, las resistencias provenientes de hábitos y prácticas cristalizadas o de intereses enraizados en estructuras institucionales.

Por lo tanto, en una época signada por la “institucionalización del cambio” y la “centralidad del conocimiento”, los adolescentes y jóvenes pasan a constituir el segmento de la población cuya dinámica de funcionamiento se acompasa naturalmente al ritmo de los tiempos. Lo contrario sucede con la población adulta, puesto que 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. Así, el foco de la dinámica económica se desplaza a las nuevas generaciones.

Paradójicamente, sin embargo, a escala mundial se registran situaciones inéditas de exclusión social a este nivel, especialmente en el plano laboral. Cabe preguntarse cómo se explica este hecho, cuando todo señala que la posibilidad de que las sociedades respondan con éxito a los desafíos impuestos por la continúa expansión de las fronteras de competitividad estriba justamente en su habilidad para movilizar las potencialidades de la adolescencia y la juventud. En rigor, la paradoja pierde parte de su consistencia al considerarse la heterogeneidad de la juventud y su nivel de articulación en tanto actor corporativo, junto con las transformaciones de la oferta de mano de obra.

En este sentido, la evidencia indica que la heterogeneidad entre los activos disponibles, especialmente de capital humano y capital social, de adolescentes y jóvenes ubicados en distintas posiciones en los sistemas nacionales de estratificación, parece estar acentuándose. Mientras un sector logra adquirir los recursos humanos y sociales necesarios para adaptarse rápidamente a las nuevas exigencias de productividad, otros ven imposibilitado su acceso a tales oportunidades.

Este impedimento obedece a dos factores: primero, la velocidad con que se acumulan las demandas de este tipo de competencias parece ir más rápido que la capacidad de las sociedades para generarlas; segundo, el debilitamiento de algunas instituciones primordiales (como la familia y la comunidad), que es mayor entre adolescentes y jóvenes de hogares de ingresos bajos, se traduce en una menor aptitud de las familias para invertir en la educación de sus hijos y cumplir su rol socializador complementario del de la escuela. Un aspecto esencial de estas capacidades se refiere a la creación de condiciones que estimulen y promuevan la postergación de las gratificaciones, en una etapa donde los estímulos y los deseos de consumo se tornan incontenibles.

Otro elemento que corresponde considerar es el mayor grado de articulación institucional y política de las generaciones adultas en comparación al de las generaciones más jóvenes. En una situación de creciente incertidumbre laboral, los segmentos de la población que actúan corporativamente tienden a cerrar filas en torno a la defensa de sus conquistas y, en particular, de las posiciones que alcanzaron en el mercado. Tales 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, originando efectos adversos para la equidad intergeneracional.

Aunque en los países de la región los problemas de equidad intergeneracional no han sido investigados en profundidad, algunas señales se advierten al comparar la proporción de pobres en los distintos grupos etarios y la distribución del gasto público social (sobre todo en lo que atañe a la participación de la seguridad social y de la educación). Además, la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo está modificando el sistema familiar basado en un único “proveedor”, por otro en que ambos cónyuges perciben ingresos; la mayor participación laboral de las mujeres casadas contribuye, evidentemente, a elevar los niveles de competencia que deben enfrentar adolescentes y jóvenes en el mercado de trabajo.

B – La pobreza y el aislamiento social como problemas

El aporte de adolescentes y jóvenes al funcionamiento de la sociedad no se limita a su contribución económica. Resulta esencial su participación en las instituciones como una forma de inyectarles la flexibilidad necesaria para la adaptación a los cambios y al cumplimiento de su papel en la reproducción biológica y en la socialización de las nuevas generaciones.

Desde un punto de vista estrictamente instrumental —y más allá de los aspectos normativos que conducen a elegir un estilo de desarrollo en vez de otro—, en las sociedades democráticas y en las actuales condiciones del escenario económico mundial, la meta del crecimiento requiere aprovechar al máximo el potencial de recursos humanos de un país y lograr un orden social que promueva la conjunción de esfuerzos y brinde a los actores económicos confianza en la continuidad del empeño

productivo. Por cierto, la sustentabilidad de todo ordenamiento social se nutre de procesos de integración sobre bases de equidad y se debilita ante procesos de exclusión.

En la actualidad, los adolescentes y jóvenes de los estratos populares urbanos y rurales, en particular, sufren un riesgo de exclusión social sin precedentes, derivado de una confluencia de determinaciones que —desde el mercado, el Estado y la sociedad— tienden a concentrar la pobreza entre ellos y a distanciarlos del “curso central” del sistema social. Entre dichos factores se encuentran:

i) la creciente incapacidad del mercado de trabajo para absorber personas con escasas calificaciones y de garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables; situación que afecta principalmente a los adolescentes y jóvenes populares urbanos;

ii) las dificultades de diversa índole que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo ajustado a la velocidad de cambio de los requerimientos de nuevas aptitudes y destrezas;

iii) las transformaciones de la familia, que contribuyen a la pobreza de las nuevas generaciones, especialmente en el caso de los hogares populares, puesto que entre los estratos de menores ingresos son más frecuentes los problemas surgidos de familias incompletas e inestables, que repercuten intensa y negativamente en la socialización de los hijos;

iv) las determinaciones anteriores alimentan el efecto “empleo” sobre la pobreza, ya que tanto las insuficiencias formativas como las rigideces del mercado de trabajo tienden a marginar a adolescentes y jóvenes de las posiciones laborales mejor remuneradas;

v) también actúa un efecto “demográfico”, asociado a la emancipación temprana de jóvenes con niveles educativos relativamente bajos, lo que redundará en tasas de fecundidad más altas que las de sus pares con niveles educativos superiores; este “efecto demográfico” contribuye a concentrar la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida familiar.

Paralelamente a los mecanismos que favorecen el incremento de la pobreza, se activan otros que aumentan el aislamiento juvenil respecto de los demás estratos sociales, entre los que cabe destacar:

i) la segregación residencial, que consiste en una creciente concentración espacial de hogares con similares niveles de vida y cuyo resultado es una composición social homogénea de los vecindarios y las comunidades;

ii) 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;

iii) la segmentación de los servicios básicos, en donde se destaca —por su importancia en la formación ciudadana— la segmentación de la educación.

Una consecuencia de la acción combinada de estos tres factores sobre la situación de adolescentes y jóvenes populares urbanos y rurales, es su progresivo aislamiento respecto del “curso central” del sistema social; esto es, de las personas e instituciones que ajustan su funcionamiento a los patrones modales de la sociedad. Tal aislamiento, aunado al deterioro de las instituciones básicas de socialización y de orientación normativa, favorece una creciente exposición y susceptibilidad a la influencia del grupo de pares del entorno social inmediato.

A raíz de este *aislamiento social* —y en un contexto de *hueco normativo* provocado por el deterioro de las instituciones primordiales, la débil y precaria participación en la educación y el trabajo, y el distanciamiento de los modelos de éxito que vinculan esfuerzos y logros—, adolescentes y jóvenes

populares urbanos quedan marginados de otras influencias que pudieran brindarles algún camino para construir una identidad y apuntalar su autoestima y sentido de pertenencia comunitaria; en estas condiciones, éstos tienden a quedar relegados a las influencias que germinan en una interacción cotidiana, en las mismas calles del vecindario, con jóvenes que comparten las mismas carencias.

Otro tanto ocurre con adolescentes y jóvenes del medio rural, quienes histórica y estructuralmente han sido afectados por la falta de oportunidades de desarrollo personal y social en el marco de sus respectivas comunidades, viéndose forzados a emigrar en busca de mejores horizontes, o debiendo conformarse con condiciones de vida sumamente precarias en su propio medio. Las propias estructuras productivas y las correspondientes dinámicas sociales en el plano rural, impiden que nuestras sociedades utilicen más y mejor el rico potencial que caracteriza a estos jóvenes, quienes se ven enfrentados a mecanismos de reemplazo generacional extremadamente lentos, lo que sumado a la sugestiva atracción que generan los estilos de vida urbanos, los arrastra sistemáticamente hacia los centros poblados más cercanos, o directamente a las grandes ciudades.

¿Qué metas y aspiraciones pueden plantearse adolescentes y jóvenes bajo tales circunstancias? Aquí hay otra paradoja, puesto que las condiciones de exclusión social que los afectan, van acompañadas de un nivel inédito de exposición a propuestas masivas de consumo, que confieren una centralidad igualmente inédita a la cultura juvenil en la sociedad. Todo ello define una situación de *anomia estructural*, en la cual adolescentes y jóvenes tienen una relativamente alta participación simbólica en la sociedad, que modela sus aspiraciones, y una participación material que impide la satisfacción de esas aspiraciones por cauces legítimos.

La combinación de estos elementos contribuye a la formación de subculturas marginales, pandillas y barras, que generan sus propios códigos y están fuertemente expuestas a la incorporación de los hábitos y comportamientos emergentes —y socialmente disruptivos, como el consumo de drogas y la violencia— de las situaciones de marginalidad y exclusión social. La cristalización de las subculturas marginales no sólo impide que adolescentes y jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad sino que deteriora la trama social, creando el estigma de “clases peligrosas” que incentiva la deserción de las clases medias de los ámbitos públicos, erosiona las normas de convivencia y, en última instancia, origina una sinergia negativa de refuerzo progresivo de la segregación y la segmentación social.

C – Las inequidades de la reproducción biológica y social

Aunque existen excepciones, en general adolescentes y jóvenes provenientes de distintos estratos socioeconómicos, muestran trayectorias de emancipación diferentes. Una, más tardía y con baja fecundidad, propia de los sectores medios y altos; otra, con abandono temprano de los estudios, maternidad adolescente y mayores tasas de fecundidad, propia de los sectores menos pudientes. Un sector tiende a responder a las exigencias de acumulación de conocimientos emanadas del mercado de trabajo y prolonga sus estudios mucho más que en el pasado, mientras que otro, por diversas causas, tiende a desertar del sistema educativo antes de alcanzar los umbrales necesarios para una inserción adecuada en el mercado laboral y en la sociedad en su conjunto.

Pese a que las diferencias entre estas trayectorias varían de país a país, todo hace suponer que la continuidad de los procesos socioeconómicos antes señalados contribuirá a ampliar las diferencias entre ambos grupos polares. En la medida en que afecta la forma como se distribuye la carga de la reproducción biológica y social entre los distintos grupos socioeconómicos, esa situación polar tiene importantes implicaciones para la sustentabilidad del desarrollo equitativo. Debe tenerse en cuenta que, pese a los notables avances educativos de la mujer —reflejados en sus altas tasas de matrícula y sus muy crecientes promedios de años de estudio—, la mayoría de los niños latinoamericanos son concebidos y criados por madres que no han superado la educación primaria y cuyo nivel de fecundidad generalmente duplica el de las mujeres con educación media y alta.

En suma, los sectores más pobres son los que cargan con el grueso de la constitución de los nuevos hogares y, por ende, de la reproducción biológica y social de los países de la región. En cambio, las mujeres no pobres —y, en particular, aquellas que acumularon activos que permiten generar expectativas razonables de acceso a las estructuras de oportunidades de la modernidad— postergan su emancipación y ajustan su fecundidad a niveles compatibles con su creciente participación en la actividad económica y con los costos de una socialización que brinde a sus hijos un futuro similar o mejor al que ellas alcanzaron.

Lo anterior significa que las sociedades se están privando de buena parte de la contribución potencial de quienes acumularon mayores recursos físicos, humanos y capital social, al perfil de las nuevas generaciones. Como contrapartida, implica que la mayor parte de los niños son criados en hogares con una relativamente menor capacidad de socialización. La región ya cuenta con suficiente información sobre estos temas como para comenzar a delinear una política sociodemográfica dirigida a contrarrestar esta fuente de inequidad social. Como es sabido, la educación contribuye mediante diversos mecanismos a reducir la reproducción no deseada. Asimismo, la atención de la salud sexual y reproductiva —sujeta a la libre decisión de los individuos, adaptada a las necesidades y los intereses de adolescentes y jóvenes y sometida a criterios de equidad social— es una condición necesaria para que los individuos tengan una trayectoria reproductiva compatible con sus aspiraciones y proyectos de vida.

Pero la clave para estimular la participación de adolescentes y jóvenes en una reproducción biológica y social más consonante con un mejoramiento de su inserción social —compatible, a su vez, con el objetivo de un desarrollo más equilibrado de la sociedad— es más compleja, puesto que aparentemente se relaciona con la formación de proyectos de vida diferentes de los que actualmente éstos se construyen. Es necesario, por tanto, crear condiciones que faciliten un ingreso oportuno y apropiado al mercado de trabajo y a la formación de hogares, haciendo posible procesos de acumulación de activos que les permitan enfrentar en mejor condición las incertidumbres propias del mundo contemporáneo.

Pero en todo caso, más que medidas sectoriales específicas para avanzar en tal dirección, parece necesario generar una toma de conciencia amplia y profunda sobre la importancia del problema, incorporándolo como un matiz siempre presente en la orientación y diseño de las políticas de educación, empleo y vivienda, y de las relacionadas con la distribución de las transferencias que hace el Estado a los hogares, sobre todo, y como es obvio, las dirigidas específicamente a la adolescencia y la juventud. En definitiva, de lo que se trata es de la necesidad de dotar a las políticas públicas de una efectiva perspectiva generacional, marcada claramente con criterios exigentes en materia de equidad social, a los efectos de encarar resueltamente estos problemas.

D – El “bono demográfico” como oportunidad y desafío

El examen retrospectivo que estamos realizando podría continuarse y profundizarse, pero resulta imperioso pasar a desarrollar un enfoque prospectivo, analizando las posibles tendencias futuras en estas materias y procurando identificar algunos lineamientos estratégicos para responder con políticas públicas innovadoras, a los desafíos que se identifiquen como prioritarios. Esto es particularmente relevante desde el punto de vista demográfico, esfera en la cual, se está abriendo 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. El creciente envejecimiento de la población, visible en todas las sociedades latinoamericanas pero con ritmos y modalidades muy diversas, obliga a prepararse para poblaciones totalmente distintas hacia mediados de siglo, pero en lo inmediato, el desafío gira claramente en torno a los adolescentes y los jóvenes de la región.

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”. El problema, puede ser visto como una oportunidad para el desarrollo. “Si pudieran encontrarse empleos para esos jóvenes, la afluencia de la población activa podría ser la base de mayores inversiones, mayor productividad del trabajo y rápido desarrollo económico. Esto generaría utilidades que podrían destinarse a inversiones sociales en cuestiones como la salud, la educación o la seguridad social, para satisfacer las necesidades tanto de los ancianos como de los jóvenes y asegurar las bases del futuro desarrollo”, enfatiza el FNUAP.

Por su parte, a nivel regional, el BID ha destacado el fenómeno con el mismo énfasis. “La mayoría de los países de América Latina se encuentran ahora en un momento propicio de la transición demográfica. Las tasas de fecundidad están descendiendo y una gran cohorte de niños se está incorporando a las filas de la población activa. Con menos hijos que criar y aún pocos ancianos en goce de retiro, puede decirse que la actual generación de latinoamericanos se encuentra realmente en una posición favorable para convertirse en el motor del crecimiento económico y en un agente social del cambio”, sostiene el BID en su *Informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina 1998-1999*, agregando que “en los próximos veinte años se producirá un descenso de la proporción de niños con respecto al número de trabajadores, antes de que el aumento de la proporción de jubilados con respecto al número de trabajadores activos comience a representar una carga financiera mucho más pesada. De lo que se deduce que tenemos por delante dos décadas para acelerar el desarrollo, poner la gente a trabajar, financiar mejoras educativas y ahorrar para el futuro”.

2 – POLITICAS PUBLICAS: DESAFIOS Y PRIORIDADES A ENCARAR

A - Las tareas de la educación: recursos humanos, integración social y equidad

La educación es indudablemente el principal instrumento que una sociedad tiene para elevar su capital en recursos humanos y promover el bienestar y la integración de adolescentes y jóvenes. La reiterada evidencia con respecto a la transmisión del capital humano a través de las familias, permite aseverar que la acumulación de esos recursos en una generación define una plataforma de partida para la acumulación en la siguiente; análogamente, las diferencias de acumulación de recursos humanos entre estratos sociales anticipa las desigualdades en la siguiente generación. Si bien es manifiesto que las prioridades en este campo varían según el estado de desarrollo del sistema educativo de cada país, existen cinco desafíos comunes: (i) generalizar el acceso a la enseñanza básica y, sobre todo, a la educación media; (ii) asegurar estándares adecuados de calidad y rendimiento escolar, enfrentando decididamente los problemas de aprendizaje y la deserción escolar; (iii) orientar las formas de enseñanza a la creación de capacidades de “aprender a aprender”, previendo que la continua aceleración de la innovación tecnológica demandará retornos periódicos de las personas a los sistemas de capacitación; (iv) crear las condiciones para evitar que un segmento de los adolescentes y jóvenes permanezca en un “analfabetismo cibernético”, que reduce sus posibilidades de inserción en el mundo moderno; y (v) mejorar sustancialmente la equidad entre los diversos grupos sociales, mediante programas de enseñanza que desarticulen los mecanismos de segmentación educativa.

Cabe señalar que si bien el ataque a las diferencias de calidad de enseñanza por estrato forma parte de las reformas educativas actualmente en curso, no pasa lo mismo con la segmentación educativa. Con todo, debe subrayarse que el fomento de las oportunidades de interacción entre estudiantes de distintos estratos socioeconómicos, que asisten a los mismos establecimientos educativos, representa un determinante más de la calidad del aprendizaje. Así se ha entendido en varios países desarrollados que —en el marco de estrategias dirigidas a paliar los problemas de la integración social— llevan a cabo acciones explícitas tendientes a reducir la segmentación educativa, como el traslado de

estudiantes de barrios pobres a establecimientos educativos de vecindarios no pobres, y viceversa. Las reformas educativas impulsadas en los países de América Latina y el Caribe para lograr el mejoramiento cualitativo de la educación pública pueden constituir medidas indirectas para contrarrestar la segmentación, cuya eficacia será mayor en aquellos casos en los que todavía no se han consolidado las subculturas barriales; una vez que ello ocurre, la fuerza del compromiso de los adolescentes y jóvenes con sus propios códigos —directamente relacionado con la necesidad de identidad y autoestima que la participación en esas subculturas satisface— surge como una barrera difícil de traspasar. Por ello, algunos establecimientos educativos en los que participan grupos de jóvenes provenientes de barrios segregados pueden transformarse en “campos de conflicto” entre grupos, que se aferran firmemente a sus propios códigos.

Adicionalmente, además de su contribución a la equidad y a la integración social de adolescentes y jóvenes mediante la elevación de la cobertura y la calidad de la enseñanza y la prevención de los procesos de segmentación —ambos fenómenos vinculados con la desigualdad de oportunidades de acceso al mercado de trabajo y a la ciudadanía—, la educación es también un medio apropiado para atacar la “inequidad demográfica” (por llamarla de alguna manera). Como se anticipó, esta inequidad proviene de las diferentes trayectorias de emancipación de los jóvenes de distintos estratos sociales y tiene su expresión en la distribución desigual de la responsabilidad de la reproducción biológica y social de la población.

Es sabido que los logros educativos muestran una clara incidencia indirecta sobre la conducta reproductiva, puesto que un mayor conocimiento permite a los jóvenes formularse metas de integración social efectiva en la sociedad moderna, lo que contribuye a incorporar racionalidad instrumental en sus decisiones respecto de la constitución de uniones estables, el número de hijos y el momento para tenerlos. Los contenidos educativos también pueden tener una incidencia directa sobre esas decisiones, cuando incluyen conocimientos relativos a herramientas para que adolescentes y jóvenes manejen mejor y más responsablemente su sexualidad y conducta reproductiva. Tales conocimientos todavía están ausentes de buena parte de los currículos educativos en la región. Sin embargo, la creciente preocupación de los gobiernos por la fecundidad adolescente, el aumento de la proporción de nacimientos fuera del matrimonio, la proliferación de las uniones consensuales, el incremento de las separaciones y divorcios, y las consecuencias de todos estos fenómenos sobre el desarrollo de los niños, se refleja en el surgimiento de un debate respecto de la inclusión del tema “familia” como una materia adicional en la enseñanza secundaria.

B - El papel central de la salud y la salud reproductiva en el bienestar de los jóvenes

La salud es otro factor indispensable para la sustentabilidad del desarrollo, ya que las buenas condiciones físicas y mentales de las personas contribuyen a mejorar y a potenciar su rendimiento en las actividades cotidianas, tanto en el plano productivo como en la esfera de las relaciones y del cumplimiento de los roles ciudadanos. En particular, la adecuada salud de las mujeres es un factor clave, como también lo es la atención sanitaria de los niños en las etapas iniciales de su ciclo de vida, que condicionarán su desarrollo futuro, en un sentido u otro. La salud, en especial la salud reproductiva, es un aspecto nodal en la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales.

Como en el caso de la educación, las prioridades en el terreno de la salud varían entre países y aún dentro de ellos, aunque hay al menos dos desafíos comunes vinculados directamente a la adolescencia y la juventud: (i) detectar y enfrentar —mediante tratamientos apropiados y oportunos— las principales conductas de riesgo, en especial las relacionadas con los accidentes de tránsito, el consumo de drogas legales e ilegales y el desarrollo de actividades ligadas a diversas formas de violencia; y (ii) fomentar estilos saludables de vida, promoviendo todo tipo de actividades recreativas, culturales y deportivas, en ambientes adecuados para el crecimiento y la maduración personal y social de los destinatarios. Si bien el rol de los ministerios de educación y de salud resulta central en el cumplimiento de este tipo de metas, debería promoverse la más activa e intensa participación de todos

los actores involucrados —públicos y privados—, propiciando el desarrollo de *municipios saludables* y *ciudades educadoras* y procurando que los jóvenes tengan una participación central en el diseño, ejecución y evaluación de planes y programas.

En virtud de la gran importancia de la trayectoria reproductiva, un principio básico que debe animar el diseño y la puesta en práctica de políticas a este respecto es la seguridad del ejercicio universal de los derechos reproductivos, lo que implica garantizar que todos los individuos dispongan de la información y los medios para un efectivo control de sus comportamientos sexuales. Esta universalización permitirá que los individuos controlen las consecuencias que esos comportamientos ejercen sobre su salud y su reproducción y facilitará que la trayectoria reproductiva de las personas y de las parejas sea coherente con la definición más general de lo que se propongan en la vida; y que no ocurra lo contrario, es decir, que las decisiones o conductas reproductivas delimiten sus respectivos proyectos de vida.

Las tendencias de la tríada de iniciaciones (sexual/nupcial/reproductiva) entre adolescentes y jóvenes son de la mayor relevancia para las políticas públicas. Cuando esta tríada opera como síndrome, es decir, cuando sus tres componentes están estrechamente ligados y acontecen de manera simultánea o cercana en el tiempo, la bisagra es la unión temprana, que suele establecerse con propósitos reproductivos, por lo que la fecundidad durante la adolescencia resulta difícil de evitar. En tal escenario caben medidas preventivas y correctivas. Las primeras apuntan a que las parejas jóvenes, incluso si se unen tempranamente, puedan ejercer sus derechos reproductivos básicos, es decir, que tengan la capacidad para regular la cantidad de hijos y el momento de tenerlos. En particular, la búsqueda de un ensanchamiento de la brecha entre la iniciación nupcial y la reproductiva parece deseable, debido a las consecuencias positivas que ello importa para el desempeño social de adolescentes y jóvenes en las sociedades contemporáneas. El logro de este propósito exige diseñar programas de salud sexual y reproductiva especialmente dirigidos a los jóvenes, programas que deben ser apoyados mediante acciones de sensibilización, educación y consejería, pues probablemente encontrarán resistencia en las mismas fuerzas socioculturales que alimentan la actuación del síndrome de la tríada temprana. Por su parte, las medidas correctivas deben orientarse a erosionar las normas sociales que promueven uniones tempranas —en particular cuando se originan en acuerdos de adultos que no cuentan con el consentimiento de los y las adolescentes implicados— y a ampliar las oportunidades y opciones para que los jóvenes efectivamente dispongan de alternativas a la unión temprana. Los esfuerzos orientados a modificar las pautas de unión temprana deben necesariamente verse acompañados de programas cuyo objetivo sea que las parejas minimicen los riesgos de salud sexual y reproductiva involucrados; esto significa educar para evitar daños o patologías asociadas a las relaciones sexuales.

Sin embargo, los antecedentes empíricos sugieren que dos factores enmarcados en la modernización sociocultural permiten explicar algunos casos en los que la tríada no opera como síndrome. Uno es la expansión de las relaciones sexuales prematrimoniales y fuera de la unión; el otro es que las parejas unidas regulan el calendario de su fecundidad —lo que favorece el ensanchamiento de la brecha entre iniciación nupcial y reproductiva— mediante el uso de métodos anticonceptivos de distinta naturaleza. En este escenario —aparentemente más coherente con el libre ejercicio de los derechos reproductivos de adolescentes y jóvenes y más compatible con las exigencias de una sociedad moderna— emergen nuevos retos para la salud reproductiva y sexual. El primero se relaciona con la creciente proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio y al margen de uniones estables, los que pueden ser objeto de discriminaciones legales y que —aun bajo una legislación libre de sesgos— parecen tener mayores probabilidades de ser criados en ambientes familiares inestables y problemáticos. El segundo reto atañe a la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva, capaces de satisfacer al menos dos tipos de demanda: (i) la proveniente de uniones consolidadas que desean vigilar su salud reproductiva, evitar patologías asociadas a la actividad sexual y regular su fecundidad (más que evitar, planificar los embarazos); y (ii) la de individuos sexualmente activos pero no unidos, que suelen aspirar a impedir embarazos y reducir su exposición a la transmisión de

enfermedades venéreas. Un tercer desafío se presenta entre los y las adolescentes sometidos a señales —originadas en fuentes diversas, como los medios masivos de comunicación— cada vez más intensas en favor de su paso a una condición sexualmente activa. Sin embargo, cuando este paso se produce antes de que medie el matrimonio o una unión estable, es objeto de sanciones culturales. Se abre así la necesidad de revisar aquellos vetos sociales e impulsar un diseño especial de programas de salud reproductiva orientados a jóvenes y adolescentes no casadas(os) pero sexualmente activas(os). Para los y las adolescentes, los programas integrados —que combinan educación, sensibilización, consejería y ofrecimiento de medios de regulación de la fecundidad— parecen más pertinentes, incluso, que para los demás grupos etarios.

Las marcadas diferencias socioeconómicas de la trayectoria reproductiva van en desmedro de los grupos más desvalidos. La prevención de los resultados acumulados en materia de fecundidad exige programas de salud reproductiva que cubran el conjunto del período fértil; en cambio, si se aspira a alterar la condición mucho más precoz de la tríada de iniciaciones de los muchachos y muchachas pobres, los programas e intervenciones deberán tener un carácter focalizado. Sea para “atrasar” la tríada o para intentar minimizar sus efectos en los planos de la salud sexual y la reproducción, es necesario concentrar los esfuerzos en los grupos pobres de la población, justamente en aquellos cuyos jóvenes suelen carecer de opciones vitales y oportunidades alternativas a los comportamientos reproductivos “tradicionales”. Más aún, las cifras disponibles consignan que entre los pobres persisten los mayores niveles de fecundidad no deseada, lo que es indicativo de que, al menos en lo atinente a la regulación de la cantidad de hijos, hay una amplia demanda insatisfecha de planificación familiar. Incluso en el escenario optimista de un despliegue exitoso de programas de salud sexual y reproductiva, los embarazos de muchachas adolescentes seguirán existiendo y una fracción de ellos ocurrirá fuera del matrimonio, implicando dos tipos de retos: (i) evitar que las sanciones comunitarias o familiares a la fecundidad adolescente, sobre todo la premarital, restrinjan el necesario seguimiento sanitario del embarazo y parto, ocasionen la búsqueda de una solución subrepticia —usualmente en condiciones precarias, como el aborto— o provoquen la expulsión o desertión de la adolescente del sistema educativo; y (ii) asistir a los progenitores adolescentes a objeto de minimizar los impactos negativos que esta condición pueda implicar para el curso de sus vidas.

C - El imperativo de facilitar la inserción laboral de adolescentes y jóvenes

El acceso a las oportunidades laborales depende cada vez más del nivel educativo alcanzado, incluida su calidad. En el caso del primer empleo —en el que adolescentes y jóvenes, por falta de experiencia, no cuentan con capital social propio en el mundo del trabajo—, tal acceso depende también del capital social acumulado a través del paso por el sistema educativo, de las amistades en el vecindario y particularmente de las redes familiares. Para aquellos que incursionan en el autoempleo —como trabajadores por cuenta propia o patrones de pequeñas empresas— también cuenta su capital físico o financiero. En suma, el acceso de adolescentes y jóvenes a las oportunidades laborales depende de sus activos. De allí que una primera clave para entender la exclusión del mercado laboral reside en el buen o mal funcionamiento de las fuentes de activos en recursos humanos y en capital social; los adolescentes y jóvenes del sector popular en particular, se caracterizan por su pobreza en este aspecto.

Dada la gran cantidad de adolescentes y jóvenes cuyos activos han quedado rezagados con respecto a las exigencias del mercado, la discusión de estos problemas (a escala mundial) presenta numerosas alternativas de acción, que son mutuamente compatibles. Una es establecer un “salario ciudadano” con el fin de garantizar a cada persona un ingreso mínimo suficiente, que cubra el valor de una canasta de consumo básico. Una segunda opción es proporcionar formas de capacitación paralelas al desarrollo de primeras experiencias laborales y así contrarrestar dos de los principales factores del desempleo juvenil: la falta de experiencia y la falta de capacitación. La tercera alternativa es construir puentes que pongan en contacto el sistema educativo formal (en sus niveles intermedios) con la estructura productiva. Una cuarta opción es la creación o consolidación de agencias públicas que operen como cadenas transmisoras de información entre el mundo de la empresa y el del trabajo. De

lo que se trata es de combinar dinámicamente un conjunto articulado de respuestas específicas, que permitan trabajar simultáneamente en la mayor cantidad posible de variables a atender.

Si bien las iniciativas de capacitación siguen siendo totalmente válidas, las más exitosas son aquellas que se focalizan en los sectores juveniles más vulnerables, utilizan esquemas descentralizados de operación (asignando un papel protagónico a los municipios), se ejecutan con criterios no monopólicos (asegurando la participación de diversas entidades de capacitación, públicas y privadas) y tienen mecanismos rigurosos de vigilancia y evaluación. Otra de las claves del éxito de algunos programas radica en la integración del proceso formativo y de las pasantías laborales con el apoyo para la inserción laboral, lo que exige acuerdos entre las entidades de capacitación y las empresas. Es el caso de los programas del estilo del pionero “Chile Joven”, que se ha venido replicando con variantes nacionales en Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, y que se está considerando aplicar también en otros países de la región. Aunque se trata de iniciativas perfectibles, y que deberían formar parte de estrategias más integrales e integradas, lo cierto es que han logrado impactos relevantes en términos de empleabilidad y condiciones de trabajo.

Pero la capacitación, por sí sola, no genera empleo. Dadas las dificultades para la creación de puestos de trabajo dependientes, los esfuerzos se concentran en la generación de empleos independientes mediante el impulso a las microempresas y a las pequeñas empresas. Entre las microempresas cabe distinguir aquellas de subsistencia respecto de las de desarrollo. Las primeras pertenecen al sector informal de la economía, ocupan trabajadores de bajo grado de calificación y son gestionadas por las familias o por los vecinos de pequeñas localidades. En cambio, las microempresas de desarrollo funcionan integradas al sector moderno de la economía —asociadas a medianas y grandes empresas que subcontratan servicios y funciones aleatorias— y emplean personal profesional y técnico altamente calificado, habitualmente en ramas económicas en ascenso como la informática, por ejemplo.

Los jóvenes participan en gran medida en ambos tipos de microempresas y podrían hacerlo mucho más en el futuro; para ello, y sobre todo para facilitar su inserción en las microempresas de desarrollo, es necesario prepararlos de modo que su contribución sea creativa y eficiente. En este ámbito, resulta aleccionador el ejemplo de las instituciones ligadas al programa Junior Achievement, que —como experiencia práctica en centros de enseñanza media— propician la formación de empresas con el apoyo de empresarios que actúan como tutores. Una mayor articulación entre estas iniciativas y las políticas públicas de inserción laboral de adolescentes y jóvenes redundará en más amplias y mejores posibilidades de empleo para ellos.

Pero en todo caso, habrá que desarrollar mayores y mejores esfuerzos para tratar de retener a adolescentes y jóvenes —especialmente a aquellos que pertenecen a hogares de escasos recursos— en el sistema educativo, a los efectos de que se preparen lo más adecuadamente posible para encarar en las mejores condiciones posibles su integración social, económica y política a la sociedad a la que pertenecen. Esto es particularmente importante en el caso de los más jóvenes, por lo que será imprescindible seguir trabajando intensamente en relación a la erradicación del trabajo infantil, especialmente en lo que hace referencia a las formas más inhumanas de explotación sexual, social y productiva, esfera en la cual, se están concretando algunos avances relevantes, en el marco del Programa IPEC de la OIT y otros de similares características. En el caso de los adolescentes de 15 a 19 años, por su parte, que son los que ostentan las tasas de desempleo y subempleo más elevadas, especialmente en el caso de las mujeres que cuentan con bajos niveles educativos y pertenecen a hogares en situación de pobreza (llegando a ubicarse en niveles hasta cinco veces superiores a los de los adultos) será imprescindible asegurar adecuados equilibrios entre educación y trabajo, priorizando claramente la primera de dichas dimensiones siempre que ello sea materialmente posible.

D - Integración social, prevención de conductas de riesgo y ciudadanía

Un atributo inherente a la etapa adolescente y juvenil y que se menciona con escasa frecuencia, es que en esta etapa de la vida se afianzan los sentimientos de ciudadanía —de pertenencia a una nación— como un elemento medular en la formación de la propia identidad. Además del ejercicio efectivo de los derechos formales, aquellos sentimientos de ciudadanía se van sedimentando naturalmente con la vivencia de compartir una comunidad de intereses y problemas con el resto de la población. Así, las catástrofes generan una especie de explosión de conciencia ciudadana y despiertan la solidaridad entre las personas. En cambio, las desigualdades, la segmentación en la prestación de los servicios básicos y la segregación residencial, debilitan los sentimientos de pertenencia a una colectividad mayor.

Más allá de los avances en el combate a la pobreza y en cada dimensión específica de bienestar, toda política que se proponga promover la integración de adolescentes y jóvenes a la sociedad deberá tomar especialmente en cuenta los problemas de segmentación en todo tipo de servicios, tanto en la educación y la salud como en los vinculados a la recreación y al esparcimiento. Esto es, las políticas sectoriales deben incorporar, como un matiz siempre presente en el diseño y ejecución de sus acciones, la preocupación por la segmentación entre categorías de jóvenes. En plena etapa de formación de las identidades propias —que de algún modo sintetizan las reacciones del entorno hacia diversos aspectos de su personalidad—, adolescentes y jóvenes son muy sensibles a cualquier tipo de discriminación; aunque paulatinamente muchos terminen conformándose, no dejarán de resentir la reiterada corroboración de ser “ciudadanos de segunda”, situación reflejada en el acceso a servicios de baja calidad y en el trato con burocracias cuyo comportamiento revela la falta de reconocimiento de sus derechos ciudadanos.

Una de las áreas de problemas, según ya se ha destacado, es la aguda segregación residencial en las grandes ciudades. Entre los jóvenes, el aislamiento que esto provoca —y la consecuente ausencia de oportunidades de exposición a modelos que conjuguen éxitos con esfuerzos a través de canales legítimos— parece favorecer conductas de riesgo, como la deserción escolar, el consumo de drogas, la no inserción en el mercado de trabajo y la fecundidad en la adolescencia. Por tanto, desde las políticas sociales debieran desplegarse acciones específicas de ordenamiento territorial en las ciudades, que puedan promover mejores patrones de interacción (e integración) social.

Otro ámbito específico de este tema es el de la vivienda, cuyo acceso constituye un nódulo central en los proyectos de emancipación y autonomía juvenil. Son muchos los jóvenes que constituyen pareja, pero que por falta de medios deben seguir residiendo en la vivienda de los padres de alguno de sus integrantes. Las proyecciones demográficas indican que el ritmo de crecimiento de los grupos jóvenes se irá reduciendo en la mayor parte de los países de la región, lo que —junto con el volumen ya acumulado de viviendas propias de los hogares que las habitan— implicará una disminución de la presión por nuevas viviendas y una consecuente ampliación del margen para planificar políticas habitacionales. Este escenario podría constituirse en una “oportunidad” para los programas de vivienda, en el sentido de un mejor aprovechamiento de la experiencia respecto de las consecuencias sociales de la concentración de pobres en barrios homogéneos, de la experiencia internacional en el combate a la segregación residencial y de las innovaciones ya probadas en materia de políticas crediticias, con el objeto de diseñar alternativas de ordenamiento territorial orientadas a la integración de los hogares de las parejas jóvenes en el “curso central” de los sistemas sociales.

Adicionalmente, cambiando el ángulo de análisis, sería imprescindible trabajar rigurosamente en materia de prevención y tratamiento de la violencia juvenil, teniendo en cuenta que estamos ante un serio problema de desintegración social y de inseguridad ciudadana. Los programas de seguridad y convivencia ciudadana que se han puesto a operar recientemente en Colombia y Uruguay (probablemente los dos extremos de la escala de gravedad de estos problemas) brindan elementos relevantes en tal sentido, que podrían ser tenidos en cuenta en otros países de la región en la búsqueda

de respuestas pertinentes a sus particulares problemas en estas materias, del modo en que se viene haciendo, por ejemplo, en Chile y en El Salvador, entre otros. La recalificación de la policía, la modernización de la justicia, la atención particularizada de quienes delinquen por primera vez, el mejoramiento del tratamiento que de estos temas hacen los medios de comunicación, el fomento de una cultura de paz y el desaprendizaje de la violencia, parecen ser algunas de las claves más relevantes, en estas materias.

Por otra parte, otro componente medular de la inserción social de adolescentes y jóvenes es su participación ciudadana, condición necesaria para fortalecer la democracia y que puede estimularse mediante canales más efectivos y atractivos en orden al ejercicio de sus derechos y al cumplimiento de sus responsabilidades cívicas. La promoción de esa participación en la esfera política se verá facilitada en la medida en que la modernización de las prácticas pertinentes —junto con contrarrestar la pérdida de credibilidad de los partidos y líderes políticos— abra espacios a la intervención de los jóvenes en distintas instancias consultivas (como la definición de programas de acción a escala municipal, por ejemplo), asegurando que no se sientan manipulados y que perciban que su participación pesa en la toma de decisiones. Paralelamente, cabe enfatizar la formación ciudadana en la enseñanza formal e informal y propiciar que los medios de comunicación recojan las opiniones y debates de los jóvenes sobre temas de actualidad.

Para fomentar la participación ciudadana es también necesario revitalizar los mecanismos de representación estudiantil y despojarlos de los estilos burocráticos y excesivamente politizados del pasado. En un sentido más general, los consejos nacionales y locales de juventud, que articulan redes de organizaciones y representan sus intereses ante los poderes públicos y las entidades de la sociedad civil, deben establecerse evitando las prácticas “clientelistas”. La formación de instancias colectivas de tipo pluralista, que combatan el aislamiento, puede facilitar la inserción de adolescentes y jóvenes en todos los niveles de la sociedad, favorecer su contribución al desarrollo y coadyuvar a la acumulación de capital social en las comunidades en las que éstos desarrollan su dinámica cotidiana.

3 – GESTION ESTRATEGICA INSTITUCIONAL Y REFORMA DEL ESTADO

A – La participación de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, y desde una óptica alternativa a la predominante en las últimas décadas, los adolescentes y jóvenes debieran ser considerados en una doble perspectiva: como destinatarios de la oferta de servicios (en educación, en salud, etc.) que se brinden desde las políticas públicas a los efectos de enfrentar las diversas formas de exclusión social, fomentando la concomitante integración de los mismos a la sociedad, y a la vez, como actores estratégicos del desarrollo, participando protagónicamente de la implementación de todas aquellas políticas públicas que requieran el involucramiento activo de la comunidad y de recursos humanos calificados y dispuestos a impulsar decididamente la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

El tema de la participación es clave para el propio desarrollo adolescente y juvenil. Así como la palabra clave para el desarrollo de las políticas públicas relacionadas con la infancia es *protección*, y la palabra clave para las políticas públicas relacionadas con la mujer es *igualdad*, en el caso de las políticas públicas relacionadas con la adolescencia y la juventud, la palabra clave es *participación*. Esto es así, en la medida en que el principal proyecto de vida de cualquier persona en esta etapa particular de su existencia, es superar la dependencia de sus padres y delinear sus propias opciones, para incorporarse a la sociedad en la que vive de un modo pleno y totalmente autónomo, lo que sólo se logra procesar participando activamente a todos los niveles.

En tal sentido, cobra plena vigencia el fomento al voluntariado como un eje central de las políticas públicas relacionadas con la adolescencia y la juventud. Así, la participación juvenil en gran escala

podría hacerse presente en los programas de combate a la pobreza, las campañas de alfabetización, la construcción de infraestructura comunitaria, la animación cultural o la defensa del medio ambiente. Diversos programas de extensión universitaria y hasta el Servicio Militar Obligatorio, podrían reformularse en el contexto de este tipo de iniciativas. El voluntariado, además, podría facilitar significativamente el cambio de imágenes sociales predominantes en relación a adolescentes y jóvenes, cargadas excesivamente por criterios estigmatizadores que ven en cualquier adolescente “raro” un potencial delincuente o, en la hipótesis de mínima, a alguien que no está en condiciones ni en disponibilidad de realizar ningún tipo de aporte constructivo a su familia, a su comunidad y a su país como un todo, lo que sin ninguna duda dista significativamente de la realidad vigente.

Por todo lo dicho, la alternativa propuesta se opone al modelo tradicional, que no apela a la participación juvenil, pero también se opone a los modelos alternativos tradicionales, vigentes en los años sesenta. No se trata ya de reivindicar espacios desde el conflicto generacional, enfrentando a los adultos que controlan el poder. Ahora se trata de trabajar para que adolescentes y jóvenes ocupen los espacios que la globalización y las transformaciones estructurales en proceso están abriendo a todos los niveles. No se trata tampoco de expulsar a los adultos de sus puestos de trabajo y de sus roles de orientación general en las familias y las sociedades. Se trata, en realidad, de democratizar y horizontalizar las relaciones intergeneracionales a todos los niveles, incluyendo tanto el campo de la dinámica privada (las familias, por ejemplo) como el campo de lo público (las empresas privadas, las estructuras estatales, etc.) redistribuyendo roles y funciones a todos los niveles.

B – Hacia una distribución consensuada de roles y funciones a desempeñar

Para que estas orientaciones se puedan llevar a la práctica, en las dimensiones en que ello es necesario, resulta imprescindible construir un efectivo sistema institucional destinado al diseño y la implementación de políticas públicas de juventud, para lo cual, resulta imperioso definir y consensuar una efectiva distribución de roles y funciones entre todos los actores institucionales integrados a dicho sistema. Esta es una de las bases fundamentales de los procesos de reforma del Estado actualmente en curso en casi todos nuestros países, pero se trata de un proceso complejo, difícil de encarar. Esta división de tareas, resulta necesaria por varias razones. En primer lugar, para fijar reglas claras que permitan administrar racionalmente y desde una perspectiva proactiva las naturales tendencias a la competencia entre instituciones diversas por un mismo espacio de trabajo. En segundo lugar, para lograr las especializaciones necesarias a los efectos de desarrollar las tareas específicas de todos y cada uno de los actores implicados, con toda la rigurosidad y sistematicidad necesarias. Y en tercer lugar, para generar los necesarios equilibrios y balances entre los diferentes focos de poder, a los efectos de evitar los monopolios y la rutinización de las tareas.

En términos más operativos, una primera gran división de tareas debiera establecerse en lo atinente a los roles a desempeñar en cada caso. Al menos tres tipos de roles debieran ser desempeñados por instituciones diferentes y separadas funcionalmente: la dinamización, la ejecución y la evaluación. En el enfoque que estamos proponiendo, los Institutos y Direcciones de Juventud que con diferentes denominaciones existen en casi todos los gobiernos de la región, deberían concentrarse exclusivamente en la dinamización de los procesos de concertación interinstitucional, cumpliendo roles de animación, articulación y sensibilización, mientras que –en paralelo– los diferentes Ministerios y Secretarías públicas y los Institutos de Atención a los Menores, así como diversas instituciones privadas con y sin fines de lucro y los municipios, deberían responsabilizarse por la ejecución efectiva de programas y proyectos. Las Universidades y las diversas ONGs especializadas, por su parte, podrían cumplir activos roles ligados con el seguimiento y la evaluación de dichas políticas, brindando en todo momento el asesoramiento técnico siempre necesario. Naturalmente, entre las tres esferas debería existir una fluida comunicación.

En segundo lugar, debieran distinguirse claramente los planos que tienen que ver con la representación de intereses (a cargo de los propios movimientos juveniles), de los que se relacionan

con el control social de las políticas públicas (veedurías ciudadanas, por ejemplo), y aún de los que se relacionan con las potestades de los diferentes poderes establecidos en nuestras sociedades (especialmente, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) que deben cumplir cabalmente sus funciones, contando con la legitimidad y el respaldo ciudadano necesario para ello. Y en tercer lugar, sería fundamental diferenciar nítidamente todo este conjunto de espacios institucionales ligados con la dinámica de las políticas públicas ligadas con la adolescencia y la juventud, de los espacios en donde dichas políticas efectivamente operan en términos de vida cotidiana, es decir, los espacios en los que adolescentes y jóvenes interactúan cotidianamente con sus pares, con sus comunidades y con el conjunto de la sociedad a la que pertenecen (establecimientos educativos, por ejemplo) priorizando claramente a estos últimos (especialmente en la asignación de recursos).

C – Modernización y fortalecimiento de nuestras instituciones especializadas

En el mismo sentido, habría que reformular sustancialmente los estilos de trabajo predominantes en la propia dinámica de la gestión que se despliega en el terreno de las políticas públicas en general y de las políticas relacionadas con la adolescencia y la juventud en particular. En estas materias, resulta vital incorporar las orientaciones y metodologías que en otros contextos están obteniendo más y mejores impactos efectivos, especialmente en lo que tiene que ver con la estructuración de enfoques modernos de planificación y gestión, basados en principios alternativos a los vigentes, tanto en la esfera del financiamiento como en lo que atañe a los mecanismos de diseño, implementación, control y evaluación, por citar sólo dos esferas relevantes.

Así, el financiamiento de la demanda (llevando los recursos invertidos a los propios beneficiarios) más que a la oferta de servicios generalmente públicos, monopólicos e ineficientes, puede permitir el despliegue de políticas y programas más pertinentes y más eficaces, siempre que este tipo de estrategias se implementen evitando los posibles efectos perversos (agudización de las inequidades sociales, por ejemplo). Del mismo modo, la disponibilidad de recursos humanos más y mejor calificados, para trabajar con técnicas y metodologías modernas de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos, puede permitir el logro de una gestión más eficiente en el uso de los recursos y en la obtención de impactos propiamente dichos, por lo que convendría ampliar y profundizar los esfuerzos que se vienen desplegando en estas esferas.

En definitiva, lo que hoy se sabe con mucha certeza, es que la organización de los servicios públicos no es neutra, y en muchos casos resulta decisiva para la obtención de buenos o malos resultados. Entre dos programas iguales, con idéntica asignación de recursos, la organización puede marcar la diferencia, logrando impactos nítidamente diferenciados, por lo cual, resulta imperioso atender rigurosamente estas dimensiones, sin descansarse en explicaciones ligadas con la falta de recursos o de voluntad política, al momento de evaluar fracasos que pueden deberse a problemas de gestión.

De lo que se trata, es de llevar al terreno de estas políticas públicas, las orientaciones con las que se está tratando de encarar los procesos de reforma del Estado en general: más derechos y garantías al cliente o consumidor, gerentes guiados por la búsqueda de resultados, establecimiento de contratos de gestión para el desempeño de roles directivos, formación de mercados o cuasimercados combatiendo las prácticas monopólicas, reingeniería de procesos, descentralización de la gestión priorizando los ámbitos locales, control democrático de la gestión pública, establecimiento de métodos modernos de evaluación de impactos en los beneficiarios y de desempeño entre quienes implementan, etc.

D – Una perspectiva generacional para las políticas públicas

Por último, y como criterio general a establecer desde un enfoque alternativo, importa mencionar la necesidad de 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.). De lo que se trata, es de evitar caer en los espacios y programas

exclusivos para adolescentes y jóvenes como hasta el momento, y de tratar de incorporar estas temáticas particulares de la mejor manera posible a todas y cada una de las políticas públicas, emulando a la perspectiva de género impulsada por las mujeres.

¿Qué tipo de implicancias puede tener este enfoque alternativo? Para empezar, de lo que se trata es de contar con capacidades técnicas y operativas como para poder ubicar correctamente al tema juvenil en el contexto correspondiente. Así, lo que hace falta es 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.

En segundo lugar, se trata de analizar rigurosamente los enfoques con los que se debería trabajar en todas y cada una de las políticas públicas en relación a adolescentes y jóvenes, tratando de lograr los mayores y mejores impactos en cada caso particular. Desde este ángulo, los establecimientos de educación media –por ejemplo- no son sólo los ámbitos naturales para el desarrollo de los aprendizajes correspondientes, sino además y sobre todo, ámbitos privilegiados de socialización adolescente y juvenil, en los que una buena parte de los estudiantes invierten la mayor parte de su tiempo productivo (fuera del dedicado al descanso y al ocio) y en los que se van preparando para asumir roles adultos, como trabajadores y como ciudadanos.

Por último, en tercer lugar, otra implicancia relevante de este enfoque, se relaciona con la necesidad de posicionarse en los grandes debates nacionales desde la perspectiva adolescente y juvenil. Entre los muchos ejemplos en los que esto debiera funcionar adecuadamente, importa rescatar los vinculados con las reformas laboral y de la seguridad social (aparentemente alejadas de estos temas en particular), diciendo que –desde la perspectiva adolescente y juvenil- se trata de procesos relevantes, no neutros y que pueden perjudicar o beneficiar claramente a las nuevas generaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Las consideraciones realizadas permiten afirmar que adolescentes y jóvenes –y por tanto el conjunto de nuestras sociedades- se encuentran actualmente ante una encrucijada paradójica, dado su enorme potencial contributivo al desarrollo de nuestros países, coexistiendo con agudos cuadros de exclusión social a todos los niveles. Por lo dicho, el logro de una adecuada integración de adolescentes y jóvenes a las sociedades en las que viven, no sólo significaría cumplir con un criterio de justicia en relación a un amplio conjunto de ciudadanos (más allá de los criterios legales al respecto) sino que además y fundamentalmente, permitiría canalizar creativamente un amplio y calificado conjunto de energías hacia la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

Para ello, resulta imperioso superar resueltamente los enfoques sectoriales y asistencialistas que caracterizaron el desarrollo de las políticas públicas ligadas con la adolescencia y la juventud en las últimas décadas, promoviendo una auténtica concertación interinstitucional, en base a una precisa distribución de roles y funciones entre todos los actores involucrados, de modo de estar en condiciones de desplegar programas articulados, adecuadamente focalizados, implementados en lo fundamental desde las instancias locales, y en base a un efectivo protagonismo de los propios jóvenes, en su calidad de actores estratégicos del desarrollo.

Lo dicho resulta muy sencillo de enunciar y mu difícil de llevar a la práctica efectivamente. Muchos factores juegan en contra de este tipo de orientaciones, destacándose el peso de las tradiciones, las inercias burocráticas, la falta de recursos humanos adecuadamente calificados, la asignación distorsionada de recursos económicos, las prácticas corporativas de quienes cuentan con una adecuada integración en la sociedad, los estereotipos dominantes, las urgencias del corto plazo que nunca dejan espacio para atender los problemas reales desde una perspectiva de mediano y largo plazo, etc. Por

ello, resulta imperioso contar con un gran respaldo presidencial al momento de intentar cambios estructurales en general, y de diseñar e implementar estas propuestas en particular.

En este sentido, además del respaldo político y el entusiasmo personal que los Jefes de Estado y de Gobierno puedan brindar a estas iniciativas, resulta imperioso contar con el respaldo de los Ministerios y Oficinas de Planificación (muchas de las cuales están adscritas directamente a la Presidencia) y con el entusiasmo y la colaboración de quienes conducen los procesos de reforma del Estado en cada uno de nuestros países (que en muchos casos se encuentran también en esta órbita), así como también de todos y cada uno de los poderes del Estado (los diversos ministerios, el Parlamento, el Poder Judicial, Gobernadores y Alcaldes, etc.) y de la sociedad civil organizada.

En este esfuerzo, resulta equivocado suponer que la responsabilidad fundamental debe recaer en los propios jóvenes organizados, ya que a diferencia de lo que ocurre con los trabajadores o las mujeres (que se guían por las dimensiones materiales de su existencia) adolescentes y jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su vida cotidiana, por lo que jamás actúan corporativamente. Defienden entusiastamente todo tipo de causas eminentemente justas, pero jamás reclaman por una mayor y mejor atención a sus problemas específicos. Por ello, hace falta contar con un extendido y profundo consenso en torno a la prioridad que deben tener estos temas en la agenda central de las políticas públicas (pensando no sólo en el bienestar de adolescentes y jóvenes, sino también y fundamentalmente, en el relevante rol que los mismos pueden jugar en la promoción del desarrollo humano que todos deseamos) y en relación a la responsabilidad que todos tenemos en la promoción de los cambios aquí propuestos. No dejemos pasar esta oportunidad demográfica histórica irrepetible.