

CAPÍTULO IV

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

ERNESTO RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN

Jóvenes latinoamericanos: actores estratégicos del desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

EL CONTEXTO: PRINCIPALES PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

universidades, y ya no cuentan con aquellos reconocimientos hegemónicos.

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

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

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

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

Juventud y sociedad: Aristas diversas de un vínculo complejo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA: EXCLUSIÓN Y PROTAGONISMO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Políticas Públicas de Juventud: Modelos Hipotéticos y Recorrido Histórico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

POLÍTICAS DE JUVENTUD: UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA

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

Evaluación Programática: Avances Sectoriales, Acotados y Discontinuos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Evaluación Institucional: Confusión de Roles y Desarticulación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recursos Invertidos: Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA

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

Bono Demográfico, Juventud y Desarrollo Humano en el siglo XXI

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

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”, se enfatiza.

Por su parte, a escala 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”, se sostiene, 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 —concluye— que tenemos por delante dos décadas para acelerar el desarrollo, poner la gente a trabajar, financiar mejoras educativas y ahorrar para el futuro”. Las citas del BID pertenecen al Informe 1998-99 sobre el Progreso Económico y Social en América Latina (*América Latina Frente a la Desigualdad*), y el tema fue retomado con más fuerza y profundidad todavía en el Informe 2000 (*Desarrollo más allá de la Economía*). En este, se insiste en destacar que “en el período 2000-2030 los coeficientes de dependencia totales de América Latina registrarán niveles históricamente bajos”, pero advirtiendo que la región “no puede esperar pasivamente los mayores beneficios potenciales generados por el cambio en la estructura de edades, sino que debe aplicar activamente políticas que permitan aprovechar dichos beneficios”. En esta óptica, “los principales aspectos de política que requieren inmediata atención para que los países de América Latina aprovechen esta oportunidad demográfica incluyen asuntos laborales, criminalidad, educación, salud, ahorro y pensiones”.

Como puede apreciarse, resulta imprescindible incorporar este tipo de dimensiones a nuestro análisis, dado que aquí se juega buena parte de los elementos de juicio que luego determinan la

definición de prioridades en materia de políticas públicas y la correspondiente asignación de recursos. Y si miramos la prioridad que ha tenido la temática juvenil en los últimos cincuenta años, podremos constatar claramente que los niños siempre estuvieron en primer lugar y a ellos se destinaron las atenciones y los recursos en casi todos los planos relevantes. Si a partir de dichas constataciones proyectamos este tipo de análisis a los próximos cincuenta años, podremos constatar con cierta facilidad que la prioridad del futuro pueden llegar a ser los más viejos, sin etapas intermedias. Si tenemos en cuenta los ejes centrales de los debates y las actuaciones públicas de estos últimos años, podremos constatar fácilmente, que esto ya está ocurriendo en la práctica. 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 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.

Desde luego, el tema tiene implicancias diferentes para cada país en particular, de acuerdo con la ubicación de cada uno de ellos en la transición demográfica como tal. Por ello, y más allá de no poder realizar un análisis particularizado de cada caso nacional, importa formular algunos comentarios por grupos de países, diferenciando los casos de “modernización temprana”, de aquellos de “modernización tardía” y de los que están en “plena transición” en una etapa intermedia. En la primera categoría, se ubican claramente los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) junto con Costa Rica, Cuba y en menor medida Panamá. En este caso, la transición demográfica (en comparación con las otras categorías) está más avanzada, y el desafío de la tercera edad está más instalado, pero de

todos modos el tema de las generaciones jóvenes es muy relevante y deberá ser atendido prioritariamente. En la categoría intermedia, por su parte, se ubican los países más grandes de América Latina (Brasil, México, Colombia) junto con otros no menos relevantes (Venezuela y Perú, por ejemplo) y en ellos es donde las tendencias que estamos comentando (el “bono demográfico”) puede ser visualizadas más clara y categóricamente. Los contrastes entre tendencias demográficas y políticas públicas en todos ellos es evidente: mientras que las generaciones jóvenes irrumpen socialmente por todas partes, las políticas públicas siguen funcionando con las inercias del pasado. El resultado es el desarrollo inusitado de la violencia, con un protagonismo juvenil evidente (en Colombia, esta es —como se sabe— una de las principales “ocupaciones” de los jóvenes). Definitivamente, en estos países se tendrán que atender estas tendencias prioritariamente y con la mayor urgencia, si se quiere estar a tono con los grandes desafíos del nuevo siglo. Por último, en la categoría de los países de “modernización tardía” (Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Paraguay, entre otros) todavía se cuenta con contingentes de niños muy numerosos, pero las tendencias de cambio se están acelerando significativamente, debido al descenso de las tasas de natalidad y mortalidad y el consecuente aumento de la esperanza de vida al nacer. En estos casos, el “bono demográfico” va a llegar un poco más retrasado (en comparación con el resto), pero tendrá una vigencia efectiva en la segunda y tercera década de este nuevo siglo. La ventaja estará dada, sobre todo, por el retardo relativo del aumento de los contingentes de población anciana, que solo comenzarán a ser significativos en la segunda mitad de este siglo. Por todo lo dicho, la prioridad de las políticas públicas se debería ir desplazando claramente desde la primera infancia hacia la adolescencia y la juventud.

La temática que estamos analizando plantea dos grupos de desafíos relevantes: uno relacionado con las políticas públicas como tal y el otro relacionado con los actores que deberán protagonizar estos debates en el futuro inmediato. En lo que hace a la dimensión sustantiva, parece claro que las áreas ya destacadas (asuntos laborales, criminalidad, educación, salud, ahorro y pensiones) 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 otro tanto 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). Desde luego, el problema no se soluciona 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 desde la educación se pasa de la histórica prioridad en la enseñanza básica a la enseñanza media. 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) 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 su incorporación social y del procesamiento de la necesaria autonomía de las nuevas generaciones.

Por su parte, el tema de los “actores”, también es relevante, en la medida en que no serán los jóvenes organizados quienes trabajen en estas materias (los movimientos juveniles no tienen posturas corporativas, según ya hemos destacado) y ello obliga a que las instituciones especializadas en juventud (tanto públicas como privadas) asuman roles de representación (informalmente pero muy

efectivamente) a los efectos de incorporar estos enfoques a los debates actualmente en marcha. Para ello, estos temas deben ser analizados rigurosamente, *desde la lógica de los jóvenes*, superando los clásicos enfoques corporativos o político-institucionales particulares.

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, estas nuevas tecnologías entrañan innovaciones en varios planos simultáneamente: microelectrónica, computación (tanto en equipo como en programas), telecomunicaciones y óptica electrónica (microprocesadores, semiconductores, fibra óptica, etc.). Lo relevante 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. Los especialistas sostienen que la capacidad de la computación se duplicará cada 18 a 24 meses (gracias a la rápida evolución de los microprocesadores) y que cada 6 meses se duplicará la capacidad de las comunicaciones (con base en una explosión en la amplitud de banda, sustentada en los avances de la tecnología de las redes de fibra óptica). Ambas tendencias, además, se desplegarán en paralelo con enormes reducciones de los costos y significativos aumentos de la velocidad y la cantidad de información por distribuir.

Sin duda, el símbolo más evidente de todas estas tendencias es el desarrollo de la Internet, que ha logrado interconectar en muy pocos años a millones de personas en los lugares más remotos del mundo (en 1995 los usuarios eran apenas 20 millones, y en el 2000 ya eran 400 millones, y se prevé que para el 2005 serán 1000 millones). Pero como también se sabe, el acceso a Internet está muy desigualmente distribuido (las tres cuartas partes de los usuarios viven en los países altamente industrializados, miembros de la OCDE, que tienen apenas el 14% de la población mundial). Así, mientras en

Estados Unidos los usuarios son el 54% de la población total, en América Latina y el Caribe son solo el 3,2%. La otra brecha está dentro de los países: la mayor parte de los usuarios vive en zonas urbanas (el 80% de los usuarios en República Dominicana vive en Santo Domingo), tiene mejor instrucción y más dinero (en Chile, el 89% ha recibido educación terciaria), son jóvenes (entre los 18 y 24 años tienen cinco veces más probabilidades de ser usuarios que los mayores de 55 años) y son mayoritariamente hombres (en América Latina, las dos terceras partes) aunque esta brecha se viene achicando (en Brasil, las mujeres eran un tercio en 1995 y en 2000 ya eran la mitad). Pero lo relevante no es la dimensión, sino las implicancias prácticas del tema, en la medida en que las TIC están permitiendo darles más transparencia a la planificación y a 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, el teletrabajo, etc. Por todo esto, el proceso en marcha abre importantes oportunidades por aprovechar y genera nuevos riesgos que habrá que controlar.

El Índice de Adelanto Tecnológico (IAT) elaborado por el PNUD, permite apreciar en términos comparados en qué etapa están nuestros países en estas materias. En términos operativos, el IAT está estructurado con base en cuatro dimensiones claves, medibles en torno a ocho indicadores específicos: *creación de tecnología* (número per cápita de patentes concedidas e ingreso per cápita percibido del extranjero por concepto de regalías y derechos de licencia), *difusión de innovaciones recientes* (difusión de Internet y exportación de productos de tecnología alta y media), *difusión de viejas innovaciones* (teléfonos y electricidad), y *conocimientos especializados* (años de enseñanza y tasa bruta de escolarización de estudiantes terciarios matriculados en ciencias, matemáticas e ingeniería) y “trata de reflejar en qué medida un país está creando y difundiendo tecnología y construyendo una base de conocimientos humanos, y por ende, su capacidad para tomar parte en las innovaciones tecnológicas de la era de las redes” (PNUD, 2001)

La escala construida por el PNUD incluye 72 países, agrupados en cuatro categorías: líderes, líderes potenciales, seguidores

dinámicos y marginados. En la primera de ellas figuran 18 países (todos altamente industrializados), mientras que en la segunda figuran 19, otros 26 en la tercera y 9 más en la cuarta (marginados). La lista global está encabezada por Finlandia, y los siguientes en la lista son Estados Unidos, Suecia, Japón, Corea, Holanda, Reino Unido, Canadá, Australia, Singapur, Alemania, Noruega, Irlanda, Bélgica, Nueva Zelanda, Austria, Francia e Israel. La lista de los líderes potenciales está encabezada por España, y los lugares siguientes los ocupan Italia, varios países de la Europa Oriental (República Checa, Hungría, Eslovenia, Eslovaquia, Bulgaria, Polonia, Croacia y Rumania) otros “tigres asiáticos” (Hong Kong, Malasia) y otros países europeos (Portugal, Grecia, Chipre). En esta categoría se ubican también cuatro latinoamericanos (México, Argentina, Costa Rica y Chile), mientras que varios otros se ubican entre los “seguidores dinámicos”, encabezados por Uruguay. Solo un país latinoamericano figura entre los marginados (Nicaragua), pero lo relevante es observar como las combinaciones de indicadores específicos son notoriamente diferentes en cada caso. Así, mientras que México y Costa Rica cuentan con porcentajes destacados de sus exportaciones en el terreno tecnológico, Argentina y Chile se destacan por sus elevados niveles de matriculación terciaria en ciencias (al igual que Bolivia, Perú, Ecuador y República Dominicana en su grupo). Del mismo modo, Uruguay se destaca por su número de anfitriones en Internet y también por su amplia cobertura de teléfonos y electricidad (al igual, en esto último, que Panamá y Brasil).

En el marco de estas notas, conviene retomar un elemento comentado al pasar en las páginas precedentes, a los efectos de tomar debida conciencia del evidente protagonismo juvenil en la construcción de la sociedad del conocimiento. Nos referimos al dato relativo a la sobrerrepresentación de los jóvenes entre los usuarios de Internet, que se relaciona también con el nexo evidente entre matriculación superior en ciencias (uno de los indicadores utilizados para la construcción del IAT) y la dinámica de los *jóvenes altamente calificados*, que constituyen un capital humano de gran relevancia en nuestros países. 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 estas toman a los

jóvenes como destinatarios, los jóvenes altamente calificados deben serlo desde el ángulo en que estos 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. En el fondo, puede afirmarse, con total certeza y convicción, que estamos ante una verdadera revolución a todos los niveles, que dista significativamente del desarrollo de cambios menores asociados a la *posmodernidad* y esta revolución está siendo clara y centralmente protagonizada por los jóvenes en todo el mundo. De lo que se trata, en definitiva, es de nuevas herramientas que en el marco de la *glocalización* (globalización y desarrollo local en simultáneo) permiten acercar el mundo a cualquier persona o grupo humano, en cualquier lugar del mundo y en cualquier momento. Son los propios conceptos de espacio y tiempo los que cambian radicalmente, en dimensiones que todavía cuesta mucho imaginar efectivamente, por lo que estamos ante una verdadera mutación de época, aún más relevante de lo que fueron las revoluciones industriales.

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*, por ejemplo, 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 (Varios autores, 2000c). 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 (como en muchos otros) todavía no se han dado pasos relevantes.

Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado: un vínculo por 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. Pero como sostiene un informe del Banco Mundial, “los dictámenes de políticas del Consenso de Washington ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región” (Banco Mundial, 1998). En esencia, las prioridades de la región durante la crisis de la deuda de los años ochenta se centraron en la búsqueda de estabilidad económica y en desmontar los andamiajes del modelo proteccionista de desarrollo. Sin embargo, 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 en ellas las de la justicia, los parlamentos y la administración pública. 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 “sector público no estatal” (Bresser Pereyra y Cunill Grau Ed., 1998).

En cuanto a la primera dimensión, las prioridades se refieren a la modernización de los partidos políticos y de los sistemas electorales, de representación y de participación popular, y tratan de incorporar más y mejor la percepción de los ciudadanos en la dinámica de los procesos de afirmación democrática en que se hallan inmersos casi todos los países de la región. Y en lo que atañe a la participación de la sociedad civil, los mecanismos que se están poniendo en práctica se concentran en dos roles fundamentales: la prestación de servicios y la representación de intereses. En la esfera de las políticas sociales, la desmonopolización de los servicios públicos se concibe como una alternativa a la privatización (la “publicización”) y la representación de intereses se vincula con el desarrollo de mecanismos de control social de las políticas o con la participación en su propio diseño, como las experiencias del “presupuesto participativo” en Brasil, iniciadas de forma pionera en Porto Alegre hace más de diez años.

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 eficientes. 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. Del mismo modo, 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, 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 (las direcciones de educación o de salud en las divisiones administrativas subnacionales) con las que deben cooperar de la manera más amplia posible, articulando también sus tareas con las instancias nacionales.

¿Cómo se puede definir este rol intermedio? Una manera de hacerlo es mediante la promoción de la participación juvenil, lo que exige asumir la idea de que los jóvenes son actores estratégicos del desarrollo y no meros beneficiarios de políticas, por ejemplo, como *voluntarios del desarrollo*, según veremos más adelante. También es posible concebir mecanismos para que los diversos grupos y movimientos juveniles expresen críticas, propuestas y puntos de vista sobre todos aquellos temas de su interés y para que, con los respaldos necesarios, materialicen las iniciativas que consideren prioritarias. Pero debe evitarse el riesgo de incurrir en extremos que pueden ser perjudiciales, tales como la manipulación estatal o el fomento irresponsable de acciones opositoras. En todo caso, es esencial aceptar que los movimientos juveniles son efímeros en su existencia, muy cambiantes en materia de intereses y expectativas, “indisciplinados” (vistos desde fuera) y, sobre todo, reacios a directivas externas, especialmente cuando estas son percibidas como autoritarias. Por otra parte, los ministerios, secretarías y direcciones generales, como encargados 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 abiertos a trabajar con una mentalidad moderna y apropiada. Y para completar este rápido “recuento” de instituciones y espacios existentes en el dominio de la promoción juvenil, también es importante considerar otra esfera escasamente atendida en esta clase de análisis: los espacios de encuentro y socialización juvenil. Si en algún sitio operan efectivamente las políticas públicas destinadas a la juventud, es allí, pero solo excepcionalmente se analizan sus dinámicas operativas, cargadas muchas veces de “perversiones” serias a enfrentar (en las Casas de Juventud, por ejemplo, que se han multiplicado en los últimos años en casi toda la región, logrando éxitos muy relativos).

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 las claves alude al financiamiento de las políticas públicas, esfera en la que cabe reconocer la importancia tanto de la separación entre financiamiento y ejecución como de las diversas vías de asignación de recursos. En cuanto a la separación entre financiamiento y ejecución, los fundamentos parecen categóricos: si quien financia a la vez ejecuta, no hay mecanismos objetivos para discernir si lo que se hace está bien y si los caminos estratégicos y metodológicos elegidos para operar son los mejores. Por tanto, es fundamental separar ambas funciones y operar sobre la base de licitaciones que fomenten la más amplia competencia y la más efectiva transparencia. En realidad, en ningún caso se puede tener la certeza de que el camino elegido es el único (y el mejor de los posibles) para enfrentar un problema cualquiera, por lo que resulta más pertinente la convocatoria a diversos actores, invitándolos a presentar propuestas diversas de solución a los problemas que se pretenda enfrentar. Del mismo modo, si en lugar de financiar a las instituciones (la oferta de servicios) se entregara el manejo de los recursos a los beneficiarios (la demanda), se contaría con mejores herramientas para evitar la “rutinización” de los programas y la burocratización de las instituciones encargadas de operarlos. Adicionalmente, es imprescindible separar financiamiento y ejecución de las funciones de evaluación, las que deben ser desempeñadas por un tercer agente institucional. Cuando el agente financiador es el mismo que evalúa, siempre dispondrá de la última palabra y el que ejecuta no podrá actuar con autonomía e independencia, situación que define un monopolio de hecho, aunque haya separación entre roles y funciones. Por todo lo dicho, parece claro que estas propuestas contienen medidas claramente orientadas a la descentralización, pero importa destacar que estas procuran trascender los mecanismos puestos en práctica hasta el momento, y que han presentado limitaciones y problemas muy evidentes. La descentralización pura y simple no siempre trae consigo mejores niveles de vida para la

población en el plano local, y muchas veces contribuye a profundizar las desigualdades territoriales (como ha ocurrido en la esfera de la educación y de la salud, en varios casos nacionales en los últimos años) y al desarrollo de tendencias autárquicas perjudiciales (algunos procesos nacionales han sido paradigmáticos en este sentido). Por tanto, es aconsejable que la descentralización conlleve una genuina distribución concertada de roles y funciones entre los niveles centrales, intermedios y locales.

Finalmente, si todo lo dicho hasta el momento se adecua a la condición transversal que las políticas de juventud comparten con aquellas referidas a otros grupos específicos de la población —niños, mujeres, grupos étnicos, tercera edad, migrantes, y otros—, estos cambios en la gestión específica pueden tener repercusiones sumamente relevantes para la modernización de la gestión pública en su conjunto, puesto que se constituirían en focos de acumulación de experiencias de trabajo simultáneo y coordinado en diversas esferas específicas. Las políticas de juventud podrían complementar la visión limitada de las 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 (el típico hombre adulto integrado al sector formal de la economía), descuidando la situación de las mujeres y los jóvenes (los más perjudicados por el desempleo y el empleo precario)—, o las de salud, concentradas en la atención de la enfermedad y no en la prevención y mejoramiento de la salud. 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 a 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, 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. Tanto las experiencias del Consejo Nacional de Población de México, como de la Comisión Nacional de Población y Desarrollo de Brasil y de la Secretaría de Asuntos Generacionales y de Familia del Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia, cuentan con aportes sustanciales en estas materias, y deberían ser evaluadas en términos comparados con mayor rigurosidad, a los efectos de extraer las lecciones correspondientes y estar así en condiciones de replicar dichos enfoques en otros países de la región.

En esta línea de acción, puede resultar decisivo contar con las capacidades técnicas y operativas que permitan analizar rigurosamente los enfoques con los que se debería trabajar en todas y cada una de las políticas públicas desde esta perspectiva generacional, al tiempo que también puede resultar sumamente productivo el poder posicionarse en los grandes debates nacionales desde la perspectiva de lo juvenil, lo que puede resultar sumamente productivo en temas como la reforma laboral o de los sistemas de pensiones, que en ningún caso resultan neutras para los jóvenes de la región, y sin embargo casi nunca se procesan teniendo en cuenta este tipo de ángulos. Así, el trabajo temporal, por ejemplo, puede ser visto críticamente desde los sindicatos (con lógica adulta), pero puede ser evaluado más favorablemente desde posturas no corporativas (con lógica juvenil) y aun con una lógica más dinámicamente relacionada con los desafíos del futuro (derivados de la internacionalización de la economía) que con los privilegios del pasado (construidos a la sombra de sistemas proteccionistas y clientelistas en el marco de economías cerradas).

El Financiamiento de las Políticas Públicas de Juventud

A los desafíos que hemos estado identificando habría que agregar algunos más específicamente centrados en el complejo tema del financiamiento. Aquí nos interesa dimensionar la inversión necesaria, jerarquizar las áreas prioritarias en las que concretar las futuras inversiones, proponer la reformulación de las estrategias operativas

con las que se debería utilizar efectivamente dicha inversión y advertir sobre las consecuencias que se pueden desatar si no se concreta la inversión necesaria en el momento oportuno y en las esferas priorizadas desde los consensos sociales y políticos que puedan concretarse.

Comenzando por el dimensionamiento de la inversión necesaria, habría que señalar que estamos ante la necesidad de ampliar sustancialmente el nivel de gasto público dedicado a juventud hasta el momento. Por los argumentos expuestos anteriormente, no es posible pretender la construcción de la sociedad del conocimiento con los actuales niveles de inversión en las nuevas generaciones, en comparación con lo que se invierte en la tercera edad, por ejemplo. Esta relación debiera ser revisada desde todo punto de vista, procurando estructurar mayores y mejores equilibrios al respecto, al menos si lo que se pretende es construir sociedades más prósperas y equitativas. Lo dicho resulta muy sencillo de enunciar, pero a la vez muy difícil de concretar. Intereses muy poderosos van a operar en contrario, tratando de impedir que tales cambios se concreten. Por ello, habrá que actuar con realismo, procurando ligar las mejoras en el nivel de gasto público asignado a las nuevas generaciones, a las mejorías en el desempeño económico. Esto es particularmente evidente en lo que atañe a las esferas prioritarias, miradas desde los desafíos futuros: educación, conocimiento, ciencia y tecnología.

Para concretar estos cambios, resultará imprescindible contar con acuerdos políticos y parlamentarios que le den a estos viabilidad y estabilidad en el tiempo. Desde este punto de vista, estas orientaciones debieran atravesar la lógica competitiva con la que operan los partidos políticos, procurando desarrollar consensos tan amplios y sólidos como sea posible. Pero estos acuerdos no serán suficientes. A ellos, habrá que sumar el apoyo de la sociedad en su conjunto, para lo cual, las políticas públicas pueden desplegar incentivos específicos, mostrando las ventajas de una mayor democratización en el acceso a bienes y servicios entre generaciones. Ello puede concretarse en muy diversas esferas, tanto en el plano laboral como en lo atinente al acceso a una vivienda propia, y tanto en relación con la educación formal e informal como en lo específicamente centrado en aspectos ligados con la recreación, el deporte y la

cultura, o en lo relacionado con los medios masivos de comunicación. En todo caso, de lo que se trata es de tomar conciencia acerca de la íntima relación existente entre la inversión en juventud y el desarrollo, con base en los argumentos que hemos venido desarrollando.

El aumento de la inversión en juventud, entonces, es una condición fundamental. Pero si esta habrá que sumar una segunda iniciativa de gran relevancia: la priorización de las áreas en las que dicha inversión acrecentada se va a concentrar en adelante. Desde la lógica con la que están estructuradas estas notas, dichas prioridades deberían estar claramente fijadas en torno al acceso a servicios (educación, salud y empleo) retomando la noción anteriormente expuesta, respecto de la necesidad del apoyo de la sociedad en su conjunto (proceso en el que las políticas públicas pueden colaborar). En concreto, sería necesario contar con una mayor predisposición de los empresarios a contratar personal joven, al tiempo que sería imprescindible que en el contexto de la dinámica familiar también se incentivara la incorporación laboral de los jóvenes, a través de modalidades que les permitan seguir estudiando. Para ello, desde las políticas públicas se pueden generar incentivos legales y tributarios específicos, que fomenten el empleo temporal y de medio tiempo, exonerando a las empresas del pago de ciertos impuestos por identificar en cada caso concreto (por ejemplo). Por esta vía, se estaría facilitando la disponibilidad de ingresos propios por parte de los jóvenes (con todas las implicancias que esto tiene en términos de autonomía y mayor autoestima).

En la misma línea, sería imprescindible brindar mayores facilidades en materia de acceso a vivienda propia a las parejas jóvenes que están tratando de constituir hogares autónomos. De este modo, se estaría facilitando el proceso en el momento más crítico de la reproducción biológica y social de nuestras sociedades, y también en este nivel las políticas públicas pueden brindar incentivos específicos, en este caso, desde la fijación de plazos más largos para el pago de los préstamos correspondientes (si algo tienen los jóvenes a su favor, es más años de vida por delante para amortizar sus deudas) incluyendo períodos de gracia diferenciados de acuerdo con necesidades particulares. Otro tanto podría hacerse en el terreno de la salud, enfrentando las lógicas perversas que sostienen que, como

los jóvenes se enferman menos que los niños y que los adultos, no tienen por qué ser una prioridad desde el punto de vista de la asignación de recursos volcados a la atención sanitaria de la población. En este caso, debiera incentivarse el desarrollo de programas preventivos, que ahorrarán recursos a posteriori desde la atención de problemas ya declarados y desarrollados (una campaña publicitaria o el desarrollo de programas informativos específicos, son infinitamente más baratos que la atención directa de casos vinculados con el consumo de drogas, el VIH-SIDA o los intentos de suicidio, por ejemplo). Desde luego, en la misma línea sería imprescindible ampliar y mejorar la inversión en educación. En este caso, las políticas públicas pueden incentivar las carreras técnicas (para descongestionar las universidades) al tiempo que pueden priorizar la educación secundaria (por sobre la educación superior) y desarrollar amplios programas de becas para estudiantes pertenecientes a hogares de escasos recursos, que compiten en condiciones muy desiguales frente a los más favorecidos (a los que se les debería cobrar por el servicio que reciban) compensando las desigualdades existentes. La defensa de la “gratuidad” de la enseñanza, con base en argumentos igualitarios, esconde en realidad la defensa de los privilegios de los jóvenes de clase media y alta de manera evidente.

Una tercera dimensión que habría que reformular sustancialmente, es la vinculada con las modalidades de utilización de los recursos dominantes hasta el momento. Desde este punto de vista, importa retomar los comentarios formulados anteriormente en lo que atañe al financiamiento de la oferta y/o la demanda de los servicios destinados a las nuevas generaciones. Desde esta óptica, deberían promoverse, con decisión y firmeza, los sistemas de “vouchers”, que trasladan el poder de decisión del uso de los recursos a los propios usuarios finales, relativizando el poder de las instituciones que prestan dichos servicios. En el terreno educativo, esto es particularmente relevante. Si se sigue financiando la oferta del servicio (partidas presupuestales asignadas a las diferentes ramas de la enseñanza, y desde allí a los diferentes establecimientos educativos) se seguirán incentivando las prácticas monopólicas que empobrecen el servicio que brindan. Como no tienen competencia, no existen incentivos para tratar de desarrollar siempre las respuestas más pertinentes a los

menores costos posibles. En este contexto, no tiene sentido preguntarse si lo que se hace está bien o se podría hacer mejor, ni tampoco si con los recursos de que se dispone se podría hacer más o mejor. El “bono” traslada la decisión de donde invertir los recursos al usuario, y por esta vía, la institución que presta el servicio deberá demostrar que es la mejor en su área (a los efectos de conquistar “clientes”) y hacerlo bien (para evitar que sus clientes se vayan con su bono a otra institución similar). Lo mismo vale para cualquier otro servicio.

Sin embargo, las experiencias desplegadas hasta el momento han enfrentado varios problemas relevantes, por lo cual, será imprescindible organizar estos sistemas tratando de evitar dichos problemas. Entre los más destacados, figura la tendencia a agigantar las diferencias entre regiones y entre grupos sociales, para lo cual, resulta imperioso contar con mecanismos compensatorios activos, promovidos desde las propias políticas públicas. En la misma línea, se han enfrentado problemas ligados con la dinámica de la oferta que se reformula, en cuyo marco las entidades más poderosas están en condiciones de imponerse en el mercado que se abre. Frente a ello, también habrá que desplegar mecanismos compensatorios, apoyando a las entidades de menor poderío relativo, a los efectos de ponerlas en condiciones de competir con las más estructuradas. Por último, esto mismo vale para los casos en los que se abren los mercados, pero no existen instituciones para hacerse cargo de la operación de los programas correspondientes, frente a lo cual, las políticas públicas también deben ser activas, promoviendo la formación de entidades específicas (como se hizo en el terreno de la capacitación laboral, por ejemplo). Estamos hablando, en su conjunto, de impulsar el financiamiento de la demanda, apoyando en simultáneo a la oferta, de modo de evitar distorsiones inconducentes y de contar al mismo tiempo con las mejores condiciones para la prestación de los servicios reformulados desde el punto de vista de la gestión. Esto permitirá combatir los problemas que se generan en el marco de las lógicas burocráticas y monopolísticas, evitando al mismo tiempo que se generen nuevos problemas al respecto. Y para que todo esto funcione adecuadamente, el Estado deberá contar también con herramientas eficientes de regulación y control, de modo de evitar

la sustitución de monopolios públicos por monopolios privados y el desarrollo de procesos de deterioro de los servicios que se desmonopolizan, por la irresponsabilidad de las empresas o las instituciones que se benefician en dicho marco.

Finalmente, conviene dar un paso más, incluyendo algunas reflexiones respecto a lo que ocurriría si no se introdujeran los cambios que estamos proponiendo. Y, al respecto, importa destacar al menos dos tipos de costos relevantes: los que se derivarían de la no construcción de la sociedad del conocimiento y los que se derivarían de la desatención de los jóvenes, que caerían en diversos tipos de conductas problema, censuradas por el mundo adulto. En lo que tiene que ver con esta última dimensión, resulta evidente que si no se cambian las coordenadas con las que se viene manejando la inversión de recursos en el terreno de las políticas públicas de juventud, los costos serán enormes. Estudios concretados en los Estados Unidos demuestran palmariamente que los costos de mantener un delincuente en una cárcel son infinitamente más elevados que los que implican los programas de libertad asistida y los programas de reinserción social. Del mismo modo, resulta evidente que es infinitamente más barato financiar espacios para la adecuada utilización del tiempo libre por parte de los jóvenes, que cualquier programa destinado a posteriori a atender las consecuencias del desarrollo de “conductas problema”: consumo de drogas, violencia juvenil, imprudencia en el tránsito, intentos de autoeliminación, embarazo precoz, etc. Por su parte, en lo que tiene que ver con la primera de las dimensiones aludidas, la evidencia indica que existen varios de los principales desafíos por encarar en lo que atañe a la construcción de la sociedad de conocimiento, que no podrán enfrentarse sin el concurso de las generaciones jóvenes, por lo cual, de no promoverse su participación, no se conseguirán los impactos esperados en estas materias.

Por una vía diferente, entonces, se llega al mismo tipo de conclusiones y efectos. Y lo más relevante es que, en ambos casos, quien pierde es la sociedad en su conjunto. Los recursos que se pretenda destinar a la atención de las diversas conductas problema censuradas desde el mundo adulto, deberán sacarse de otras esferas prioritarias, con lo cual, se resentirán otros programas y servicios. Por su parte, la no concreción de avances sustanciales en el terreno

de la construcción de la sociedad del conocimiento, profundizará las brechas existentes entre nuestros países y los altamente industrializados, que podrán contar con más y mejores instrumentos para perpetuar la dominación sobre los más retrasados, y en nuestro caso, nos estaremos privando de contar con herramientas modernas para el enfrentamiento de los muchos y muy complejos problemas que nos aquejan. En el fondo, estamos ante el eterno dilema: invertir en el corto plazo, solucionando problemas del momento, o invertir en el mediano y largo plazo, con base en opciones estratégicas explícitas y concertadas, en el marco de “pactos fiscales” sólidos y a prueba de consultas electorales (si todos los actores se comprometen, ninguno pagará costos). El tema es sumamente complejo en sí mismo, pero lo es mucho más en coyunturas de crisis como las que atraviesa casi toda América Latina en la actualidad, pero ello no hace más que reafirmar la pertinencia del enfoque que estamos proponiendo, y urge a ensayar mecanismos alternativos como los que aquí estamos proponiendo.

UN ENFOQUE GENERACIONAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Finalmente, importa presentar algunas propuestas alternativas, exponiendo los fundamentos y criterios básicos por tener en cuenta, junto con las principales prioridades sustantivas por encarar, analizando el potencial del voluntariado juvenil al servicio del combate a la pobreza y la cooperación regional que podría desplegarse en el futuro.

Fundamentos y Criterios Básicos para el Diseño de Políticas Alternativas

El modelo centrado en la educación y el tiempo libre, caracterizado en la primera parte, es 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 con las generaciones jóvenes, su integración futura a dicha sociedad, de modo tal que la reproducción de esta en el tiempo y en el espacio esté asegurada. Dicho enfoque, además, 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, solo 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 dichos “recursos humanos” 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. Y si esto es así, no tiene ningún sentido seguir imaginando políticas y programas donde los jóvenes son simples objetos receptores; resulta imprescindible promover la participación protagónica de los jóvenes, como sujetos de derechos y como

actores estratégicos del desarrollo. ¿Y por qué los jóvenes? Porque están infinitamente mejor preparados que los adultos para lidiar con las nuevas tecnologías, porque no están atados a nada en el marco de la sociedad actualmente vigente, y porque están más y mejor dispuestos a trabajar por la transformación de las “reglas de juego” vigentes. Por ello, las futuras políticas de juventud deberían ser estructuradas con un fuerte énfasis en el presente de los jóvenes como protagonistas, y no centradas en su preparación para el desempeño de roles adultos 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, participando protagónicamente de la modernización de sus países; (2) deberían operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en su dinámica efectiva, desterrando los esfuerzos aislados y excluyentes entre sí; (3) deberían operar sobre la base del fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen, poniendo en práctica la concertación aludida; (4) deberían operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional, priorizando el plano local; (5) deberían responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigurosidad acciones diferenciadas, para responder a las particularidades existentes; (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, mostrando la exclusión juvenil como un *handicap* del conjunto de la sociedad; (9) deberían desarrollar también esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos, fomentando las evaluaciones comparadas, los intercambios de experiencias y la capacitación horizontal de recursos humanos; y (10) se debería definir con precisión y consensuadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes

actores institucionales involucrados, a los efectos de no superponer esfuerzos conflictivamente y no dejar áreas sin cubrir.

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, y tratando de incorporar estas temáticas particulares de la mejor manera posible a todas y cada una de las políticas públicas, emulando la perspectiva de género impulsada por las mujeres, que ha tenido más y mejores resultados desde todo punto de vista, en la mayor parte de los países.

¿Qué tipo de implicancias puede tener este enfoque alternativo? En primer lugar, hace falta contar con políticas poblacionales que no solo 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. Esto queda claramente visualizado, cuando se analizan los niveles de pobreza en la región, diferenciando tipos de constitución familiar y etapas del ciclo vital en que estas se encuentran. En Brasil, por ejemplo, la pobreza en hogares unipersonales es del 4,9%, mientras que en el caso de familias con hijos menores de 12 años y entre 13 y 18 años es del 49%, lo que también ocurre en México, donde las cifras respectivas son 2,8% y 37,7% (en el caso de familias con hijos adolescentes) y en Colombia, donde mientras la pobreza en hogares unipersonales es del 6,6%, en las familias con hijos menores de 12 años es del 51% y en los hogares con hijos adolescentes es del 52,5%, según el *Panorama Social de América Latina* de la CEPAL. Y 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 con 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 solo 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.

Cuatro prioridades sustantivas para esta primera década del siglo

Como se sabe, la inversión en recursos humanos es un elemento central del proceso de crecimiento económico sostenido y del logro de bienestar social, tanto por los rendimientos crecientes sobre los niveles de productividad como por las externalidades asociadas a la mejora de sus atributos. Los dos factores claves para la adecuada formación de recursos humanos, son la educación y la salud. Reconociendo las notorias dificultades que las nuevas generaciones enfrentan tanto en la esfera de la salud como en la esfera de la educación, y al mismo tiempo, teniendo en cuenta la significativa relevancia que tienen los jóvenes, en su calidad de recursos humanos calificados y sanos para la implementación de las estrategias de desarrollo, es obvio que en el terreno de las políticas públicas de juventud importa enfatizar estas dos áreas.

En lo que tiene que ver con la educación, parece claro que las prioridades van a ser diferentes en cada país, pero, en general, existen cuatro desafíos centrales: (i) generalizar la universalización en el acceso a la enseñanza básica y sobre todo media, (ii) asegurar estándares adecuados de calidad y rendimiento escolar, enfrentando decididamente los problemas de aprendizaje y la deserción escolar, (iii) mejorar sustancialmente la equidad entre los diferentes grupos sociales, buscando frenar y, eventualmente, revertir los procesos de segmentación educativa, y (iv) expandir los preescolares a la población de 4 y 5 años con el doble propósito de compensar los déficit en capacidad de socialización en los hogares más humildes

y facilitar el ingreso de las jóvenes madres al mercado de trabajo. Para que todo ello sea posible, habrá que ampliar y profundizar los procesos de reforma educativa actualmente en marcha, modernizando la gestión e involucrando a los actores que todavía no participan activamente del proceso (los padres, las comunidades y los estudiantes, fundamentalmente) dándole la *voz* que todavía no tienen y promoviendo su *empoderamiento*. Un aspecto clave por trabajar en este sentido, es el vinculado con el evidente divorcio existente entre cultura juvenil y cultura escolar, esferas que habrá que tratar de articular más y mejor en el futuro, tendiendo puentes y fomentando los diálogos mutuos (los docentes deberían conocer más y mejor las culturas juveniles, y los estudiantes comprender más y mejor las lógicas de la cultura escolar). En el terreno de la salud, las prioridades también van a variar entre países y aun dentro de ellos, pero existen al menos otros tres desafíos centrales: (i) una atención adecuada y oportuna de la salud sexual y reproductiva, priorizando muy especialmente el tema de los embarazos precoces en la adolescencia y la atención de las enfermedades de transmisión sexual, (ii) la detección y el tratamiento oportuno de las principales conductas de riesgo, haciendo un especial énfasis en las vinculadas con los accidentes de tránsito, el consumo de drogas legales e ilegales, y el desarrollo de actividades ligadas con diversas formas de violencia, y (iii) el fomento de estilos saludables de vida, promoviendo todo tipo de actividades recreativas, culturales y deportivas, en ambientes sanos para la socialización, el crecimiento y la maduración personal y social de los destinatarios, desarrollando los factores de *resiliencia* existentes entre los jóvenes y las jóvenes.

La segunda prioridad debería centrarse en la inserción laboral de los jóvenes, que es la clave para romper con la exclusión que los afecta y para tornarlos menos vulnerables. Dado que los problemas son muy diversos, se requieren medidas diferentes, adaptadas a las particularidades de cada uno de los grupos juveniles prioritarios, y dado que las causas que explican dichos problemas tampoco son homogéneas, se requieren estrategias específicas en cada caso.

Una primera gran respuesta deberá seguir siendo la *capacitación laboral*, unida al desarrollo de *primeras experiencias laborales*. De este modo, se estará respondiendo a dos de las principales

explicaciones del desempleo juvenil: la falta de experiencia y la falta de capacitación. En los países que ya cuentan con programas en gran escala en estos dominios, el reto será perfeccionar sus estrategias operativas, corregir los defectos detectados en el marco de las experiencias ya desarrolladas, y ampliar su cobertura, de modo de poder obtener en el futuro más y mejores impactos en sus destinatarios. Para los países que todavía no cuentan con este tipo de programas (la mayor parte) el reto es diseñarlos y ponerlos en práctica. La esencia de este tipo de iniciativas programáticas sigue siendo totalmente válida. Por tanto, se debería seguir haciendo un fuerte énfasis en la estrategia de focalización (en los sectores juveniles más vulnerables), en la modalidad descentralizada de operar (dándole un gran protagonismo a los municipios), a través de estrategias no monopólicas (con la colaboración de la más amplia gama de instituciones de capacitación, públicas y privadas) respaldando las propuestas integrales (capacitación, pasantías laborales y apoyo a la inserción laboral) elaboradas con base en acuerdos en el mercado (entre entidades de capacitación y empresas, en lo fundamental), y respaldadas con exigentes mecanismos de monitoreo y evaluación.

Pero es preciso tener en cuenta que la capacitación no genera puestos de trabajo. Por tanto, resulta imperioso desplegar iniciativas ligadas a la generación de puestos de trabajo, sobre todo de tipo independiente, dadas las dificultades existentes en materia de creación de puestos de trabajo dependientes. La vía sigue siendo el impulso de *micro y pequeñas empresas*, pero dicho impulso se debería realizar sin idealizaciones, y con un enfoque nítidamente económico, supeditando a este las eventuales metas de tipo social o cultural. Las *microempresas de subsistencia* (ligadas al sector informal) pueden colaborar en el combate a la pobreza y en la promoción de la integración social de los jóvenes, siempre y cuando sean eficientes y estén integradas a programas de combate a la pobreza más amplios e integrales, por lo cual, resulta imperioso evitar los circuitos reproductores de la pobreza que han recorrido muchas experiencias de este tipo en América Latina. Las *microempresas de desarrollo* (incorporadas al sector formal de la economía), por su parte, pueden cumplir roles sumamente dinámicos en las economías de la región, siempre que ubiquen los *nichos* en los que pueden crecer,

desplegando —por ejemplo— el enfoque español de los nuevos *ya-cimientos* de empleo.

Una tercera gran prioridad debe estar dada por la atención del perverso vínculo existente entre juventud y violencia. Naturalmente, los contextos específicos en los que la violencia juvenil se despliega efectivamente son muy diferentes, razón por la cual, las medidas por impulsar deberán ser también diferentes. En los casos en que el tema ha adquirido dimensiones significativas y características abrumadoras como en Colombia, las prioridades deberían estar centradas en el desaprendizaje de la violencia entre aquellos jóvenes ya vinculados al fenómeno, junto con el desarrollo de una cultura de paz desde actividades educativas y preventivas a todos los niveles, mientras que en aquellos países en los que el fenómeno se encuentra todavía acotado a ciertas esferas específicas como en el Uruguay, las prioridades deberían concentrarse muy especialmente en medidas de tipo preventivo (sin descuidar el tratamiento de los casos ya existentes, mejorando y modernizando las vías establecidas). Los Programas de Seguridad Ciudadana puestos en práctica en ambos países en los últimos años, están marcando un camino que debiera ser emulado en adelante por muchos otros países, trabajando simultáneamente en la recalificación de la policía, el combate a la violencia doméstica (que genera las condiciones para que luego la violencia se utilice en cualquier otro ambiente), la puesta en práctica de medidas de desarme y desaprendizaje de la violencia, la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (mediación social, por ejemplo), la modernización de la justicia (rompiendo con la imagen de parcialidad e impunidad que domina en varios casos nacionales), el ofrecimiento de alternativas pacíficas de socialización juvenil (casas y clubes juveniles, por ejemplo) y el mejoramiento del tratamiento del tema que realizan los medios de comunicación.

Demás está recordar que las vías puramente represivas no son eficientes (de hecho, la cantidad de presos aumenta constantemente y la inseguridad ciudadana aumenta mucho más, por ejemplo) pero no resulta ocioso insistir una vez más en que —además— dichas vías son más caras, razón por la cual, el diseño y la implementación de este tipo de programas alternativos resulta mucho más

viable desde el punto de vista de la inversión de recursos necesaria, y permite abrigar la esperanza de poder obtener mejores impactos en los destinatarios. Del mismo modo, otra de las claves es la constancia y la credibilidad de las instituciones que operen en estos dominios. Por ejemplo, en el caso de las pandillas juveniles, una función importante de las instituciones que atienden el problema es la de hacer cumplir y respaldar los *pactos de no agresión* que se acuerdan con los bandos en conflicto, pues si ello no ocurre, dichas medidas no podrán sostenerse en el tiempo, por falta de credibilidad.

Y en cuarto lugar, importa recordar que la exclusión juvenil también se da en el plano de su participación ciudadana, por lo que corresponde enfrentarla, promoviendo nuevos canales e instancias más eficaces y atractivas para el desarrollo de estos derechos. Las razones son muchas y muy variadas, pero, en lo fundamental, se trata de una vía privilegiada para promover el fortalecimiento democrático de los diferentes países de la región, por lo que la responsabilidad debe estar compartida por muchos y muy diversos actores. Desde luego, una de las dimensiones más relevantes es la vinculada con la *participación política juvenil*, que puede y debe ser promovida en varias dimensiones simultáneamente. En lo que hace a la participación electoral, el tema central es la credibilidad devaluada de los partidos y los líderes políticos, que debería ser encarada a través de la modernización de las prácticas políticas tradicionales. Pero, además, en paralelo, podrían promoverse algunas iniciativas ligadas con la formación cívica en la enseñanza formal e informal, contando con la participación protagónica de los propios jóvenes. Un efectivo apoyo de los medios masivos de comunicación, creando espacios para que los jóvenes opinen y debatan sobre temas de actualidad, podría ayudar.

Pero la participación política de los jóvenes no puede agotarse en el plano electoral. En paralelo se podrían instrumentar otras medidas específicas y concretas, entre las que se destacan —por el entusiasmo que generan— las ligadas con la creación de *parlamentos jóvenes*, del estilo de los que existen en Chile y Paraguay (entre otros). En la misma línea, la creación de instancias consultivas a nivel comunal y municipal, en torno a prioridades para la acción y/o el diseño y reformulación de planes y programas, puede permitir el

despliegue de experiencias que de a poco se vayan consolidando. La clave, en todo caso, es que los jóvenes no se sientan manipulados y al mismo tiempo perciban que su participación tiene sentido y pesa en la toma de decisiones. En paralelo, la participación puede fomentarse creando o modernizando roles específicos e instituciones u organizaciones que permitan trabajar activamente en estos dominios. A nivel estudiantil, por ejemplo, parece claro que resulta imprescindible revitalizar (modernizando) la participación en el *co-gobierno universitario*, que ha caído en prácticas burocráticas y excesivamente politizadas, alejando al grueso de los estudiantes de sus dinámicas operativas. A nivel de la enseñanza media, por su parte, resultan muy auspiciosas algunas experiencias innovadoras, como la de los *personeros estudiantiles* de Colombia.

La revisión de las lógicas de funcionamiento de las organizaciones y los movimientos juveniles, es un capítulo aparte. Si bien la creación de Consejos Nacionales y Locales de Juventud, que agrupan a las organizaciones y movimientos existentes, y dotándolos de potestades ligadas con la representación de intereses ante los poderes públicos y otras organizaciones de la sociedad civil, parece ser una vía sumamente productiva, se deben extremar los cuidados para evitar las *prácticas clientelísticas* y las diversas formas de *manipulación* que siempre aparecen en este tipo de procesos, al igual que las tendencias vigentes entre ciertos sectores juveniles de pretender la exclusividad en estas materias, “privatizando” espacios de participación que deben ser ineludiblemente amplios y plurales.

Voluntariado Juvenil, Participación Ciudadana y Desarrollo Humano

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, deberían fijarse tomando a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, y en este sentido, el *voluntariado juvenil* constituye una clara prioridad. Es preciso avanzar resueltamente en estas materias, promoviéndolo como un eje central de las políticas públicas

de juventud y de las propias estrategias de desarrollo. 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 algunas esferas en las que aquellas iniciativas podrían concretarse. 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, 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 sociales existentes, centrados en la imagen ampliamente difundida de *jóvenes problema*.

En suma, es evidente que los programas de voluntariado juvenil constituyen una iniciativa ambiciosa pero de gran potencialidad, tanto para los jóvenes como para la sociedad en su conjunto. Se trata de una iniciativa viable, pues puede basarse en un conjunto de actividades que se realizan en varios países de la región, y los múltiples ejemplos de participación de los jóvenes en la atención de las consecuencias de los desastres naturales (inundaciones, erupciones volcánicas, huracanes, terremotos) en Centroamérica, Chile y Venezuela son experiencias concretas y dignas de destaque, al igual que la contribución generosa de los jóvenes en la defensa del medio ambiente ante derrames petroleros, incendios forestales y demás accidentes desplegados en gran escala en los últimos años. Por tanto, el voluntariado juvenil puede convertirse en una excelente opción para transformar sufrimientos colectivos en solidaridad y apoyo mutuo y para contribuir a que la comunidad perciba que es posible mejorar la calidad de vida, desde el desarrollo de prácticas en las que todos pueden y deben involucrarse creativa y protagónicamente, aquí y ahora, a través de modalidades proactivas, que superen ampliamente las limitaciones de las prácticas puramente reactivas (reclamar para que otros hagan) pensando siempre en perspectivas de mediano y largo plazo de tipo estructural, vistas desde los intereses del conjunto de la sociedad, y no solo ni principalmente des-

de la lógica de grupos corporativos particulares, que anteponen siempre sus intereses particulares a los de la sociedad.

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 cabe 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 a través del voluntariado juvenil.

En lo que tiene que ver con el desarrollo de *servicios civiles sustitutivos* del servicio militar obligatorio, asumiendo resueltamente el derecho a la objeción de conciencia que tienen o deben tener (según la legislación vigente en cada caso nacional) los jóvenes, son varios los problemas que se podrían encarar. Desde el punto de vista del funcionamiento del servicio militar obligatorio, ya son muchas las modificaciones que se han ido incorporando, desde su eliminación pura y simple como en Argentina (con lo que este país se equiparó a aquellos que no cuentan con servicio militar obligatorio como Costa Rica y Uruguay), pasando por países que le han quitado el carácter obligatorio (como Honduras) o han legislado la objeción de conciencia, pero todavía no la han reglamentado (como Paraguay). En este contexto, el servicio civil sustitutivo (obligatorio o voluntario) podría evitar problemas extremadamente graves del servicio militar (como la reiterada muerte de reclutas jóvenes por diversas circunstancias siempre complejas) y permitir que quienes no quieren participar en este puedan contar con alternativas aceptables que permitan mantener los aspectos positivos del mismo (en varios casos, este se ha transformado en un espacio educativo y de reconocimiento social para sectores campesinos jóvenes, por ejemplo).

Por su parte, en lo que tiene que ver con la renovación y el redimensionamiento de los servicios de extensión universitaria, parece claro que desde el voluntariado se podrían encarar reformas relevantes, que potenciarían en gran medida estas prácticas. Como se sabe, estas existen en casi todos los países de la región,

especialmente en las grandes universidades nacionales, pero sus impactos efectivos son muy escasos, en la medida en que los estudiantes las toman como una obligación curricular más y las instituciones que los reciben en pasantía los utilizan en tareas sin importancia. Desde un enfoque renovado, se podría preparar mejor a ambas partes y enmarcar las experiencias en el contexto de las grandes políticas públicas, para que de este modo se pudieran desplegar con una mayor pertinencia y lograr entonces más y mejores impactos efectivos. Otro tanto podría decirse de varias formas de trabajo voluntario ya existentes (bomberos voluntarios, por ejemplo) que no son reconocidas desde las políticas públicas y cuentan con escasos incentivos para su desarrollo efectivo. Desde enfoques renovados, se podrían otorgar más y mejores reconocimientos para hacer más atractivas estas iniciativas y para ampliar su alcance efectivo, integrándolas más claramente a la dinámica de las políticas públicas como tal.

Pero, ¿en relación con qué tipo de dinámicas podrían desplegarse estos esfuerzos? Por muchas razones, el combate a la pobreza podría ser un escenario prioritario, ya que como se sabe, en este comienzo de nueva década, nuevo siglo y nuevo milenio, la pobreza sigue siendo el principal problema de la región, y en este contexto, los sectores más afectados son los niños y adolescentes, 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 al respecto, y las metas fijadas en el marco de la *Cumbre del Milenio* son un gran desafío para todos. Por su parte, las evaluaciones de las estrategias desplegadas en estas materias, realizadas hasta el momento, muestran signos evidentes de insatisfacción con los resultados obtenidos, no solo 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 estos). 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 ser la base de la solución que se está buscando afanosamente. Bolivia, por ejemplo, ha obtenido recientemente, una condonación importante de su deuda externa, a partir de lo cual, podrá invertir unos 1.500 millones de dólares en programas de combate a la pobreza durante los próximos 15 años. Dada la dinámica institucional y política boliviana actual, estos recursos se invertirán haciendo un fuerte énfasis en el desarrollo local, en respaldo a las acciones programáticas de los municipios de todo el país, pero como en muchos otros países de la región, estos no cuentan con las capacidades como para hacerse cargo de estas oportunidades, razón por la cual, se desarrollarán diversas acciones de modernización y fortalecimiento institucional en estas esferas, para potenciar al máximo las dinámicas de trabajo por desplegar. En dicho marco, el gobierno ha decidido impulsar el diseño y la implementación de un *Programa de Voluntariado Juvenil*, en alianza con las universidades nacionales interesadas, pensado como un típico servicio social universitario (por concretarse como parte del currículo general) que permita contar con estudiantes avanzados y egresados recientes, a los efectos de colaborar con la dinámica municipal, en aquellas esferas específicas que se prioricen en cada caso y que guarden relación con la capacitación adquirida (profesiones). La Secretaría de Asuntos Generacionales y Familia será la responsable gubernamental de implementar la iniciativa, y el ejemplo se podría replicar en cualquier otro país (Honduras, por ejemplo) sin ninguna dificultad.

El *Libro Blanco sobre la Juventud en Europa*, aprobado recientemente como guía central para el despliegue de acciones de cooperación horizontal entre todos los países miembros de la Unión Europea, hace un énfasis significativo en la necesidad de potenciar el voluntariado juvenil en el futuro inmediato, y lo hace con sólidos fundamentos, a partir de la experiencia desplegada en los últimos tiempos, que demuestra que este es un mecanismo privilegiado de participación juvenil y que impacta muy positivamente en varias esferas simultáneas del desarrollo de la sociedad como un todo. Por su parte, en América Latina también existen experiencias relevantes en estas materias, pero, a diferencia de los europeos, nuestros países no han procesado evaluaciones sistemáticas al respecto. Esto ocurrió durante mucho tiempo, porque para algunos sectores el voluntariado no es un método participativo compatible, 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, a diferencia de lo que ocurre en Europa y otros países altamente industrializados, en América Latina 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 (el combate a la pobreza, por ejemplo). Y si vamos un paso más allá, tampoco son válidas las acusaciones que pretenden mostrar estas iniciativas como una forma encubierta de manipulación estatal a la participación juvenil. Sin restringir dicha participación al voluntariado (al contrario) su potenciación puede colaborar en gran medida con el desarrollo de experiencias relevantes para todos los sectores involucrados.

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 movilizado 50.000 jóvenes (estudiantes de enseñanza media) que han alfabetizado a 180.000 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, lográndose también impactos sumamente relevantes, y si nos vamos más atrás en el tiempo todavía, lo mismo se verificó en Cuba, en las primeras etapas de la revolución. No se trata de seguir enumerando ejemplos específicos, pero lo cierto es que los debates en estas materias están demasiado ideologizados y pragmatizados, sin que se pueda incorporar en ellos un mínimo de racionalidad, con base en evaluaciones serias y rigurosas, que muestren las potencialidades y las limitaciones de lo que hasta ahora se ha venido realizando. Resulta, por tanto, sumamente importante procesar estas evaluaciones, a los efectos de contar con más y mejores elementos de juicio, y por esta vía estar en las mejores condiciones para darle un nuevo impulso a estas iniciativas, corrigiendo errores y canalizando el rico potencial contributivo de las nuevas generaciones al desarrollo de nuestras sociedades, asumiendo que los jóvenes quieren participar, pero en iniciativas puntuales y con impactos visibles en el corto plazo.

Cooperación Regional y Políticas Públicas de Juventud: el Rol del Banco Mundial

Finalmente, importa analizar algunos de los principales parámetros de la cooperación regional en el dominio de la juventud, con vistas a su potenciación en el futuro inmediato. En este sentido, se establecen aquí cuatro prioridades específicas por desplegar.

La primera tiene que ver con una esfera sumamente relevante: si como hemos tratado de demostrar en las páginas precedentes, tenemos un gran abismo entre exclusión juvenil y convocatorias al protagonismo en la construcción de la sociedad del conocimiento, y simultáneamente tenemos sociedades que funcionan con base en presiones corporativas y jóvenes que se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia (y no por sus dimensiones materiales), tendremos que desarrollar 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.

Desde luego, esta es una labor en la que los esfuerzos nacionales y locales, promovidos desde las instituciones especializadas en el dominio de la juventud de cada país resultan fundamentales e insustituibles, pero lo cierto es que la cooperación regional puede colaborar en gran medida al respecto. Varias podrían ser las modalidades por desplegar, pero entre ellas, nos importa destacar dos particularmente relevantes: (1) incorporar dinámicamente la temática de la juventud en todas las reuniones internacionales generales y sectoriales que se despliegan regularmente, haciendo un énfasis especial en las reuniones intergubernamentales, en las que se encuentran periódicamente los ministros y técnicos especializados en las diferentes esferas del desarrollo, colaborando centralmente de este modo con las instituciones especializadas en la temática juvenil en cada país; y (2) utilizar sistemática y regularmente, en el marco de una política explícita en estas materias, a los grandes medios masivos de comunicación, haciendo un énfasis especial en las principales cadenas televisivas que tienen presencia en la mayor parte de los países de la región, ya que la difusión regular de mensajes adecuados, dirigidos a padres, docentes, dirigentes sociales y comunitarios, dirigentes juveniles y jóvenes en general, también colaboraría claramente en estas dinámicas.

El Banco Mundial ha colaborado en iniciativas de este tipo en otras esferas del desarrollo o en relación con otros sectores poblacionales, por lo cual, podría colaborar con el desarrollo de herramientas útiles para este tipo de tareas. Pero para lograr impactos relevantes, sería necesario contar con argumentos sólidos, adecuadamente presentados para cada público en particular, que generen sintonía con los respectivos destinatarios y que puedan ser apropiados como un respaldo al proceso de *empoderamiento* por parte de los actores con los que interesa interactuar prioritariamente. Por lo dicho, la estrategia comunicacional que estamos proponiendo debería estar estructurada sobre la base de *propuestas proactivas y no reactivas*, asumiendo que *la lógica de las comunicaciones es más emotiva que racional*. Las experiencias desplegadas hasta el momento,

generadas desde la educación formal y que solo trasladan la lógica de la sala de clase a la televisión (por ejemplo) han mostrado serias limitaciones, por el desconocimiento de este principio elemental de la comunicación.

Una segunda prioridad debería centrarse en la ampliación y sistematización de los esfuerzos que se vienen desplegando en lo que tiene que ver con la modernización de la gestión pública, en especial pero no exclusivamente, en relación con las instituciones especializadas en juventud. También en este caso son varias las esferas en las que se podría operar en adelante, pero entre las más relevantes podrían destacarse las siguientes: (1) *apoyo al diseño, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos* (para 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) *apoyo a la capacitación de recursos humanos* (estableciendo una política articulada que brinde un itinerario de capacitación, con entradas y salidas flexibles, que permita desarrollar procesos y asegure los mayores niveles de especialización y permanencia en estas materias de quienes participen, utilizando intensamente la educación a distancia); (3) *apoyo al desarrollo de herramientas para la gestión* (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.); y (4) *apoyo al desarrollo de habilidades para el trabajo en red* (desarrollando procesos dinámicos y efectivos de concertación interinstitucional, cambiando la cultura todavía dominante que centra los esfuerzos en el desarrollo del ciclo completo (diseño, ejecución y evaluación) de cualquier iniciativa, y pasando a distribuir roles y funciones de manera concertada.

Por otra parte, para el desarrollo de estas y otras iniciativas por el estilo, será imprescindible utilizar intensiva e innovadoramente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y esta es otra esfera en la que la cooperación regional puede resultar decisiva. Esto también puede concretarse a través de diversas

modalidades y en diferentes esferas específicas, pero entre las más relevantes conviene destacar las siguientes: (1) *instalación de un Gran Portal sobre Juventud en Internet* (combinando información sobre y para la juventud, integrando dinámicamente todos los sitios existentes en estas materias, ofreciendo toda clase de servicios, y utilizando la experiencia desplegada por el Banco Mundial en el Programa *Enlaces Mundiales para el Desarrollo*); (2) *Instalación de un Observatorio Virtual Permanente sobre Políticas de Juventud* (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, en desarrollo en los diferentes países de la región); y (3) *Instalación de una Universidad a Distancia en Políticas de Juventud* (como el referente fundamental para el desarrollo de la política de formación de recursos humanos, articulando dinámica y creativamente las capacidades locales dispersas en los diferentes países de la región).

Definitivamente, una buena parte del éxito en la gestión futura a todos los niveles, pasará por el desarrollo de este tipo de iniciativas, que demandará la inversión de un conjunto significativo de recursos (a disposición desde diversos programas de cooperación en estas materias en casi todos los organismos especializados al respecto) pero, por sobre todas las cosas, de un cambio radical de mentalidad, para lo cual habrá que incidir en gran medida en la cultura dominante, que sigue aferrada al uso de tecnologías tradicionales, que además de obtener impactos menos relevantes son más costosas y complejas de mantener y desarrollar (publicaciones impresas, cursos y seminarios presenciales, uso de teléfono, fax y correo tradicional, etc.). Son muchos los ejemplos que demuestran que la sola instalación de “aulas de informática” en establecimientos educativos (por ejemplo) no garantiza nada, en la medida en que no existe la mentalidad necesaria (en los docentes en este ejemplo) para utilizarlas intensamente.

Desde luego, con los actuales niveles de desarrollo de las iniciativas existentes, será imposible asumir la puesta en práctica de las propuestas hasta aquí formuladas. Por tanto, será necesario asociar

a una amplia gama de actores internacionales (que ya vienen trabajando en estos dominios en sus respectivas esferas de especialización), constituyendo con ellos y entre ellos sólidas alianzas estratégicas, en las que todos puedan ganar. Entre ellas, conviene concretar cuatro particularmente relevantes: (1) *Alianza con las Redes Intergubernamentales* (incorporando más y mejor estos temas en las Cumbres de Jefes de Estado y en las Conferencias Sectoriales de Ministros, Gobernadores, Alcaldes e Intendentes, haciendo un énfasis especial en la Organización Iberoamericana de Juventud que es la red regional más especializada en estos temas); (2) *Alianza con el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano* (con CEPAL, OIT, CINTERFOR, OPS, UNICEF, FNUAP, UNESCO, IICA y el IIN, entre otros); (3) *Alianza con las Redes de la Sociedad Civil* (con el Foro Latinoamericano de la Juventud, el Grupo de Trabajo sobre Juventud de CLACSO, la Red de Juventud Rural que anima el IICA, la Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, y la Confederación Latinoamericana de Asociaciones Cristianas de Jóvenes, por citar solo a algunas); y (4) *Alianza con Fundaciones y Agencias de Cooperación Internacional* (por ejemplo, con la GTZ de Alemania, la AECI de España, la CIDA de Canadá, la AID de Estados Unidos, la Fundación Internacional de la Juventud, la Fundación Kellogg, la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo).

En definitiva, como hemos tratado de demostrar, resulta imperioso pasar a considerar a los jóvenes como *actores estratégicos del desarrollo* (promoviendo su participación activa a todos los niveles) y modernizar la gestión en todos los planos, desde enfoques integrales e integrados que superen resueltamente la sectorialidad vigente, que solo permite avances parciales e inconstantes en algunas de las áreas problemáticas. El principal desafío de este nuevo siglo será la construcción de la *sociedad del conocimiento*, y para ello, habrá que avanzar sustancialmente en el combate a la pobreza y la exclusión. En ambos planos, como ya hemos destacado, los jóvenes pueden cumplir roles activos y protagónicos, pero, para ello, resulta imperioso generar los incentivos y los espacios necesarios. El Banco Mundial puede cumplir un rol protagónico al respecto, animando a los actores a trabajar en tal sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDALÁ, Ernesto (2001) *Manual para la Evaluación de Impacto en Programas de Formación para Jóvenes*. CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M.; CASTRO, L.; SOUSA, F. y COSTA, C. (2002) *Juventud, Violencia y Vulnerabilidad Social en América Latina: Desafíos para Políticas Públicas*. UNESCO – BID, Brasilia.
- ACEVEDO, Dacil y Otros (Comp) (1999) *Primer Foro de Jóvenes del Mercosur, Bolivia y Chile: Alternativas Frente al Desempleo Juvenil*. BID-INTAL, Buenos Aires.
- ÁLVAREZ, R.; AZOFRA, M.J. y CUESTA, M. (1999) *Economía y Juventud*. Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- ARRIAGADA, Irma (2001) *Familias Latinoamericanas: Diagnóstico y Políticas Públicas en los Inicios del Nuevo Siglo*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N.º 57, Santiago.
- AVANCSO (1998) *Imágenes Homogéneas en un País de Rostros Diversos: El Sistema Educativo Formal y la Conformación de Referentes de Identidad Nacional en tre Jóvenes Guatemaltecos*. Cuadernos de Investigación N.º 11, Guatemala.
- BAEZA CORREA, Jorge (2001) *El Oficio de Ser Alumno en Jóvenes de Liceo de Sector Popular*. Universidad Católica Raúl Silva Henríquez, Santiago.
- BALARDINI, Sergio (Comp.) (2000) *La Participación Social y Política de los Jóvenes en el Horizonte del Nuevo Siglo*. CLACSO, Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL(2002) *Instituciones para los Mercados*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Washington.

- BANCO MUNDIAL (2001) *Lucha contra la Pobreza*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001. 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.
- BID (2001) *Competitividad: El Motor del Crecimiento*. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2001. Washington.
- BID (2000) *Desarrollo Más Allá de la Economía*. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2000. Washington.
- BID (1999) *América Latina Frente a la Desigualdad*. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999. Washington.
- BRASLAVSKY, Cecilia (1999) *Re – Haciendo Escuelas: Hacia un Nuevo Paradigma en la Educación Latinoamericana*. Editorial Santillana, Buenos Aires.
- BRESSER PEREYRA, L.C. y CUNILL GRAU, N. (comp.) (1998) *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- BRUNNER, José Joaquín (2000) *Educación: Escenarios de Futuro, Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información*. PREAL, DT N.º 16, Santiago.
- BURT, Martha (1998) *¿Por Qué Debemos Invertir en el Adolescente?* Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Fundación Kellogg, Washington.
- CARRILLO, Fernando (ed.) (2001) *Democracia en Déficit: Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. BID, Washington.
- CASTELLS, Manuel (1998) *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*. Alianza Editorial (Tres Tomos) Madrid.
- CASTRO, Mary (coord.) (2001) *Cultivando Vida, Desarmando Violencias: Experiencias em Educacao, Cultura, Lazer, Esporte e Cidadania*. UNESCO - BID, Brasilia.
- CEJ (1999) *Cuba: Jóvenes en los Noventa*. Centro de Estudios sobre la Juventud, Editorial Abril, La Habana.
- CEPAL (2001a) *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Santiago.
- CEPAL (2001b) *Vulnerabilidad Social y Económica de los Jóvenes Marginados en México, El Salvador, Nicaragua y Panamá*. (LC/MEX/L.488), México.
- CEPAL (2000a) *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Santiago.
- CEPAL (2000b) *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, Oportunidades y Desafíos*. Santiago.

- CEPAL-OIJ (2000) *Adolescencia y Juventud en América Latina y el Caribe: Oportunidades y Desafíos en el Comienzo de un Nuevo Siglo*. Santiago.
- CEPAL-UNICEF-SECIB (2001) *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*. Santiago.
- CEPAL – UNESCO (2000) *Protagonismo Juvenil en Proyectos Locales: Lecciones del Cono Sur*. Santiago.
- CCE (2001) *Libro Blanco de la Comisión Europea: Un Nuevo Impulso para la Juventud Europea*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- CJE – FLAJ (2000) *Guía de Cooperación Juvenil en América Latina*. Consejo de la Juventud de España, Foro Latinoamericano de la Juventud, Madrid.
- CLAD (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD – BID – EUDEBA, Buenos Aires.
- CNPD (1998) *Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas*. Comisión Nacional de Población y Desarrollo. Brasilia (dos tomos).
- CRUZ, J.M. y PORTILLO, N. (1998) *Solidaridad y Violencia en las Pandillas Juveniles del Gran San Salvador: Más Allá de la Vida Loca*. Universidad Centroamericana, San Salvador.
- CRUZ CANTERO, Pepa y SANTIAGO GORDILLO, Paloma (1999) *Juventud y Entorno Familiar*. Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- CONVENIO ANDRÉS BELLO (2001) *Somos Jóvenes*. Comisión de Jóvenes del Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- COSTA, P.; PÉREZ, J. y TROPEA, F. (1996) *Tribus Urbanas. El Ansia de Identidad Juvenil: entre el Culto a la Imagen y la Autoafirmación a Través de la Violencia*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- CUBIDES, H.; LAVERDE, M.C. y VALDERRAMA, C. (comp.) (1998) *Viviendo a Toda: Jóvenes, Territorios Culturales y Nuevas Sensibilidades*. Universidad Central, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- DE DOMENICO, J. y GIMÉNEZ, J. (1998) *Situación y Perspectivas Psicosociales de la Juventud Residente en el Área Metropolitana de Asunción*. Universidad Católica, Asunción.
- DE MIGUEL, Armando (2000) *Dos Generaciones de Jóvenes 1960 – 1998*. Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- DEUTSCHE BANK (1999) *Jóvenes Hoy: Segundo Estudio sobre la Juventud en la Argentina*. Editorial Planeta, Buenos Aires.
- DGPJ (2000) *Más de Mil Días por la Juventud Dominicana: Bitácora Ejecutiva de una Gestión Institucional*. DGPJ - GTZ. Santo Domingo.

- DGPJ (1998) *Política Nacional de Adolescencia y Juventud 1998 – 2003*. Comité Intersectorial en Pro de una Política Integral de Adolescencia y Juventud. UNFPA, OPS, Santo Domingo.
- DIEZ de MEDINA, Rafael (2001) *Jóvenes y Empleo en los Noventa en América Latina*. CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- DUSCHATZKY, Silvia (1999) *La Escuela como Frontera: Reflexiones sobre la Experiencia Escolar de Jóvenes de Sectores Populares*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- EGGER, Phillipe (1999) *El Desempleo de los Jóvenes en los Países Andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela): Situación y Perspectivas*. OIT, Lima.
- ESPINOZA, Vicente y Otros (2000) *Ciudadanía y Juventud: Análisis de los Perfiles de Oferta y Demanda de las Políticas Sociales ante la Nueva Realidad Juvenil*. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Santiago.
- FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D. y LOAYZA, N. (ed.) (2001) *Crimen y Violencia en América Latina*. Banco Mundial, Editorial Alfaomega, Bogotá.
- FEIXA, Carles (1998) *El Reloj de Arena: Culturas Juveniles en México*. CIEJUV, Causa Joven, México.
- FILGUEIRA, Carlos (coord.) (2000) *El Estado de la Paz y la Evolución de las Violencias: la Situación de América Latina*. Universidad para la Paz, Editorial Trilce, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos (1998) *Emancipación Juvenil: Trayectorias y Destinos*. CEPAL, Montevideo.
- FLECHA, Víctor Jacinto (2001) *2001 Odisea de la Juventud Paraguaya*. UNESCO, Programa INFOJUVE, Asunción.
- FRAERMAN, Alicia (ed.) (2000) *Infancia y Adolescencia: Un Nuevo Proyecto para un Nuevo Siglo*. Editorial Comunica, Madrid.
- FUENZALIDA, Valerio (2000) *La Televisión Pública en América Latina: Reforma o Privatización*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- GABINETE DE JUVENTUD (1999) *Plan Nacional de Juventud: Acciones 1999*. Instituto Nacional de la Juventud, Buenos Aires.
- GAJARDO, M. y MILOS, P. (1999) *Capacitación de Jóvenes Pobres en Chile: Situación Reciente y Perspectivas*. CIDE - MIDEPLAN, Santiago.
- GALAN PACHON, Manuel (2000) *Los Jóvenes Construyen un Nuevo País: Políticas y Programas*. Vice Ministerio de la Juventud, Bogotá.
- GALLART, María Antonia (coord.) (2000) *Formación, Pobreza y Exclusión: los Programas para Jóvenes en América Latina*. RET – CINTERFOR/OIT, Montevideo.

- GIMÉNEZ, José y Otros (2000) *Paraguay: Jóvenes en Cifras*. Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos – GTZ – Vice Ministerio de la Juventud, Asunción.
- GÓMEZ, C.J.; SCHOEMAKER, J.; RAMÍREZ, N. y SABA, W. (1999) *Informe de Resultados: Encuesta de Recreación, Salud y Trabajo en Adolescentes y Jóvenes*. DGPJ – USAID – UNICEF – John Hopkins University. Santo Domingo.
- GONZÁLEZ, Bernardo (1999) *Casas de la Juventud: Espacios para Soñar, Aprender y Participar*. Ministerio de Educación Nacional – PNUFID, Bogotá.
- GONZÁLEZ, M. y TIFFER, C. (coord.) (2000) *De la Arbitrariedad a la Justicia: Adolescentes y Responsabilidad Penal en Costa Rica*. UNICEF, San José.
- GTZ (2001) *Adolescencia 2010: Enfoques y Perspectivas para el Trabajo Sostenible con Adolescentes y Jóvenes en Latinoamérica*. Segunda Cumbre Regional de Cooperación Técnica – Juventud. Eschborn.
- HOPENHAYN, Martín (2001a) *Educación y Cultura en Iberoamérica: Situación, Cruces y Perspectivas*. CEPAL, Santiago.
- HOPENHAYN, Martín (2001b) *Drogas y Violencia: Fantasmas de la Nueva Metrópoli Latinoamericana*. CEPAL, Santiago.
- HOPENHAYN, M. y BELLO, A. (2001) *Discriminación Étnico-Racial y Xenofobia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N.º 47, Santiago.
- HUNERMAN, P. y ECKHOLT, M. (comp.) *La Juventud Latinoamericana en los Procesos de Globalización*. ICALA– FLACSO – EUDEBA, Montevideo.
- IICA (2000) *Jóvenes y Nueva Ruralidad: Protagonistas Actuales y Potenciales del Cam bio*. Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura. San José.
- IMJ (2002) *Programa Nacional de Juventud 2002 – 2006: Jóvenes, Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional*. Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- IMJ (2001) *Encuesta Nacional de Juventud 2000: Antecedentes y Primeros Resultados*. CIEJUV – IMJ – SEP, México.
- IMJ (2000) *Jóvenes e Instituciones en México 1994 – 2000: Actores, Políticas y Programas*. Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- INEGI (2000) *Los Jóvenes en México*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
- INJUVE (2000) *Plan de Acción Global en Materia de Juventud: 2000-2003*. Instituto de la Juventud, Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia. Madrid.
- INJUV(2001) *La Eventualidad de la Inclusión Social: Jóvenes Chilenos a Comienzos del Nuevo Siglo. Tercera Encuesta Nacional de la Juventud*. Instituto Nacional de la Juventud, Santiago.

- INJUV (2000) *Juventud, Trabajo y Educación*. Estudios del INJUV N.º 2. Santiago.
- INJUV (1999a) *Jóvenes de los Noventa: el Rostro de los Nuevos Ciudadanos*. Segunda Encuesta Nacional de la Juventud 1997. Santiago.
- INJUV (1999b) *Jóvenes, Cultura Juvenil y Subjetividad en el Chile de los Noventa*. Estudios del INJUV N.º 1, Santiago.
- JACINTO, Claudia (1999) *Programas de Educación para Jóvenes Desfavorecidos: Enfoques y Tendencias en América Latina*. IIPPE – UNESCO, París.
- JACINTO, C. Y GALLART, M.A. (coord.) (1998) *Por una Segunda Oportunidad: la Forma - ción para el Trabajo de Jóvenes Vulnerables*. CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- KLIKSBERG, B. y TOMASSINI, L. (comp.) (2000) *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*. BID – FCE – Universidad de Maryland, Buenos Aires.
- LAROSA, Liliana (2001) *Reforma Sanitaria, Promoción de la Salud y Programas de Salud de las Adolescentes en la Región: los Casos de Brasil, Costa Rica y República Dominicana*. OPS, Washington.
- LA ROSA, Liliana (2000) *Servicio Diferenciado, Servicio Diferente: Gestión de la Atención de Salud de las Adolescentes y Jóvenes en Chile y Perú*. SPAS, Ministerio de Salud, Fundación Ford, Lima.
- LONDOÑO, J.L.; GAVIRIA, A. y GUERRERO, R. (eds.) (2000) *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*. BID, Washington.
- LOPEZ, N. y TEDESCO, J.C. (2002) *Desafíos a la Educación Secundaria en América Latina*. Revista de la CEPAL N.º 76, Santiago.
- LOZADA i MARRODIAN, Carlos (ed.) (2000) *¿De Burócratas a Gerentes?: Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. BID, Washington.
- MARTÍNEZ, Jorge (2000) *Migración Internacional de Jóvenes Latinoamericanos y Caribeños: Protagonismo y Vulnerabilidad*. CELADE, Santiago.
- MACHADO PAIS, José y VILLAVARDE CABRAL, Manuel (coord.) (1999) *Jovens em Portugal: Análise longitudinal de Fontes Estadísticas: 1960-1997*. Secretaría de Estado da Juventude, Estudos sobre Juventude N.º 3, Celta.
- MACHADO PAIS, José y VILLAVARDE CABRAL, Manuel (coord.) (1998) *Juventude Portuguesa de Hoje*. Secretaría de Estado da Juventude, Estudos sobre Juventude N.º 1, Observatorio Permanente da Juventude Portuguesa, Celta.
- MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL (2000) *La Juventud del Ecuador al Fin de la Década de 1990*. Quito.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN (1998) *Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y Juventud 1998 – 2002*. Dirección General de Asuntos Generacionales y Familia. La Paz.

- MORALES GIL de la TORRE, Héctor (coord.) (2000) *El Lugar de las Organizaciones Civiles en las Políticas Públicas de Juventud. Memoria del Simposium Nacional*. Instituto Mexicano de la Juventud. México.
- MORINIGO, José (1999) *La Voz de los Jóvenes Paraguayos: Encuesta Nacional*. CIRD – UNICEF, Asunción.
- NAVARRO, J.C.; TAYLOR, K; BERNASCONI, A. y LEWIS, T. (ed.) (2000) *Perspectivas sobre la Reforma Educativa: América Central en el Contexto de Políticas de Educación en las Américas*. BID – USAID – HIID, Washington.
- NIREMBERG, O.; INFANTE, F.; SEDANO, F. y WEST, B (2001) *Informe Final de la Evaluación del Proyecto de Salud y Desarrollo de Adolescentes y Jóvenes en las Américas*. OPS, Washington.
- OIJ (2001) *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina: Informe Final*. Madrid.
- OIJ (2000) *Memoria de la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud: Panamá 2000*. Madrid.
- OIT (2000a) *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2000*. Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- OIT(2000b) *La Formación para el Empleo: la Inserción Social, la Productividad y el Empleo de los Jóvenes*. Ginebra.
- OIT (1999) *Emplear a los Jóvenes: Promover un Crecimiento Intensivo en Empleo*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OPS (1998) *Plan de Acción de Desarrollo y Salud de Adolescentes y Jóvenes en las Américas 1998 – 2001*. Organización Panamericana de la Salud, Washington.
- OYARZUN, A.; IRRAZÁBAL, R.; GOICOVIC, I, y REYES, L. (2001) *Entre Jóvenes Re Productores y Jóvenes Co Constructores: Sentidos de la Integración en la Cultura Escolar*. CIDPA. Viña del Mar, Chile.
- PARKER, Cristián (2000) *Los Jóvenes Chilenos: Cambios Culturales, Perspectivas para el Siglo XXI*. Universidad de Santiago - MIDEPLAN, Santiago.
- PÉREZ ISLAS, José Antonio (coord.) (2000) *Jóvenes: Una Evaluación del Conocimiento. La Investigación sobre Juventud en México 1986 – 1999*. CIEJUV – IMJ, México.
- PÉREZ TORNERO, José Manuel (comp.) (2000) *Comunicación y Educación en la Sociedad de la Información: Nuevos Lenguajes y Conciencia Crítica*. Editorial Paidós, Barcelona.
- PIECK, Enrique (coord.) *Los Jóvenes y el Trabajo: la Educación frente a la Exclusión Social*. Universidad Iberoamericana, México.

- PINEDA, Saúl (1999) *Memorias del II Encuentro Iberoamericano sobre Políticas de Empleo Juvenil: El Desafío de lo Local*. Corporación Paisajoven - PNUD, Medellín.
- PISCITELLI, Alejandro (2001) *La Generación Nasdaq: Auge (¿y Derrumbe?) de la Economía Digital*. Ediciones Granica, Buenos Aires.
- 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.
- POITEVIN, R.; RIVERA, A. y MOSCOSO, V. (2000) *Los Jóvenes Guatemaltecos a Finales del Siglo XX: Informe de Investigación*. FLACSO - UNESCO, Guatemala.
- PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN (2001) *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia: Herramientas para su Construcción e Institucionalización*. OPS, Bogotá.
- PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN (2000) *Encuesta Nacional de Jóvenes: Síntesis de Resultados*. Bogotá.
- RAMA, Germán (1992) *La Situación de la Juventud en América Latina*. VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. Organización Iberoamericana de Juventud, Sevilla.
- REGUILLO, Rossana (2000) *Emergencia de Culturas Juveniles: Estrategias del Desencanto*. Editorial Norma, Bogotá.
- RIFKIN, Jeremy (2000) *La Era del Acceso: la Revolución de la Nueva Economía*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- RIVERO, José (2000) *Educación y Exclusión en América Latina: Reformas en Tiempos de Globalización*. TAREA, Lima.
- RODRÍGUEZ, A. y HERRAN, C. (2000) *Educacao Secundaria no Brasil: Chegou a Hora*. BID – Banco Mundial, Washington.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2002) *Jóvenes en América Latina: Actores Estratégicos del Desarrollo*. CIEJUV - IMJ, México (en prensa).
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2001) *Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y Promoción Integral de Jóvenes en América Latina*. CELAJU-UNESCO, Montevideo.
- RODRÍGUEZ, E. y ABDALA, E. (2000) *Juventud en América Latina en el Umbral del Siglo XXI*. (CD Rom con 500 Informes a Texto Completo). CELAJU-UNESCO, Montevideo.

- RODRÍGUEZ, E. y DABEZIES, B. (1991) *Primer Informe sobre la Juventud en América Latina 1990*. Conferencia Iberoamericana de Juventud - INJUVE, Madrid.
- RODRÍGUEZ, Jorge (2001) *Vulnerabilidad y Grupos Vulnerables: Un Marco de Referencia Conceptual Mirando a los Jóvenes*. CELADE, Santiago.
- RODRIGUEZ, MADALENO y KASTRIÑAKIS (1998) *El Ambiente Legislativo y de Políticas Relacionado con la Salud del Adolescente en América Latina y el Caribe*. Organización Panamericana de la Salud, Fundación K.W.Kellogg, Washington.
- ROJAS, Claudio (comp.) (2000) *Desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y Europa*. UNICOM-LOM, Santiago.
- ROMÁN PÉREZ, Rosario (2000) *Del Primer Vals al Primer Bebé: Vivencias del Embarazo entre las Jóvenes*. CIEJUV – IMJ, México.
- SANDOVAL, Mario (ed.) (2001) *Jóvenes: ¿En Busca de una Identidad Perdida?* Centro de Estudios sobre Juventud, Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago.
- SAPOZNIKOW, J.; SALAZAR, J. y CARRILLO, F. (Ed.) (2000) *Convivencia y Seguridad: Un Reto a la Gobernabilidad*. BID-Universidad de Alcalá, España.
- SEJ (2000) *Juventude: Política, Programas e Iniciativas em Portugal*. Secretaría de Estado da Juventude, Lisboa.
- SEJ (2000) *Ley General de Juventud*. Secretaría de Estado de la Juventud. Santo Domingo.
- SERNA, L. y SÁNCHEZ, L. (comp.) (2000) *ONG con Programas de Juventud: Evaluación de Experiencias de Intervención Social*. IMJ, México.
- SERRANO, Manuel Martín (coord.) (1994) *Historia de los Cambios de Mentalidades de los Jóvenes entre 1960 y 1990*. INJUVE, Madrid.
- SIDICARO, R. y TENTI, E. (comp.) (1998) *La Argentina de los Jóvenes: entre la Indiferencia y la Indignación*. UNICEF – Editorial Lozada, Buenos Aires.
- TENTI, Emilio (comp.) (2000) *Una Escuela para Adolescentes: Reflexiones y Valoraciones*. UNICEF – Editorial Lozada, Buenos Aires.
- THOMPSON, José (coord.) (2000) *Acceso a la Justicia y Equidad: Estudios en Siete Países de América Latina*. BID – IIDH, San José de Costa Rica.
- TURKLE, Sherry (1997) *La Vida en la Pantalla: La Construcción de la Identidad en la Era de Internet*. Editorial Paidós, Barcelona.
- UNICEF (2000) *La Voz de los Niños, Niñas y Adolescentes de Iberoamérica: Encuesta de Opinión*. Bogotá.
- URTEAGA, Maritza (1998) *Por los Territorios del Rock: Identidades Juveniles y Rock Mexicano*. CIEJUV – Causa Joven, México.

- VARIOS AUTORES (2001a) *Políticas de Juventudes: Por la Igualdad de oportunidades*. SPAS – Banco Mundial, Lima (dos volúmenes).
- VARIOS AUTORES (2001b) *Capacitación Laboral de Jóvenes*. Boletín Interamericano de Formación Profesional N.º 150, CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- VARIOS AUTORES (2001c) *Quedándonos Atrás: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*. Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe, PREAL, Santiago.
- VARIOS AUTORES (2001d) *Reformas Educativas: Mitos y Realidades*. Revista Iberoamericana de Educación N.º 27, OEI, Madrid.
- VARIOS AUTORES (2000a) *La Singularidad de lo Juvenil*. Revista NOMADES N.º 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.º 24. OEI, Madrid.
- VARIOS AUTORES (1998) *Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica*. CINTERFOR/OIT – OIJ, Montevideo.
- VERGES ESCUIN, Ricard (ed.) (1997) *La Edad de Emancipación de los Jóvenes*. Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona.
- WAISELFISZ, Juan Jacobo (1998) *Mapa da Violencia: Os Jovens de Brasil. Juventude, Violência e Cidadania*. UNESCO – Fundação Ayrton Senna, Río de Janeiro (dos tomos).