

población y desarrollo

Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo



NACIONES UNIDAS



Centro Latinoamericano y Caribeño de
Demografía (CELADE) - División de Población

Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)

Santiago, Chile, noviembre de 2000

Documento preparado por mandato del Comité Especial de Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL (resolución 577(XXVIII)) para su presentación en la X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, 17 y 18 de noviembre de 2000. La CEPAL y la OIJ agradecen el apoyo prestado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) para la elaboración de este documento.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1445-P

ISBN: 92-1-321671-8

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.122

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. La realidad actual: problemas, oportunidades y desafíos	9
A. Adolescentes y jóvenes ante una encrucijada paradójica.....	9
B. Otros problemas: la pobreza y el aislamiento social	11
C. Las inequidades de la reproducción biológica y social	13
D. El "bono demográfico" como oportunidad y desafío	14
II. Políticas públicas: desafíos y prioridades a encarar	15
A. Las tareas de la educación: recursos humanos, integración social y equidad	15
B. El papel central de la salud y la salud reproductiva en el bienestar de los y las jóvenes.....	17
C. El imperativo de facilitar la inserción laboral de adolescentes y jóvenes.....	19
D. Integración social, prevención de conductas de riesgo y ciudadanía.....	20
III. Gestión estratégica institucional y reforma del Estado	23
A. La participación de los y las jóvenes como actores estratégicos del desarrollo	23
B. Hacia una distribución consensuada de roles y funciones ..	24
C. Modernización y fortalecimiento de nuestras instituciones especializadas	25
D. Una perspectiva generacional para las políticas públicas ..	26
Conclusiones y recomendaciones finales	27
Serie Población y desarrollo: números publicados	29

Introducción

Las notas que se entregan a continuación son el fruto de un ejercicio plural de análisis de la temática adolescente y juvenil en dos ámbitos internacionales —el Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cuya Secretaría Técnica está a cargo de la División de Población - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)— y que nace de un documento más amplio y sistemático¹ —elaborado con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)—, analizado originalmente en el vigesimoctavo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en México del 3 al 7 de abril de 2000, y posteriormente en el marco de la Décima Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, celebrada en Ciudad de Panamá, el 20 y 21 de julio de este mismo año. Los gobiernos de la región, a través de sus organismos responsables de las políticas de población y de juventud, entregaron sus puntos de vista y sus propuestas en relación al tema, enriqueciendo significativamente el documento.

Los aspectos centrales que se quiere someter a la consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno en el contexto de esta relevante instancia de encuentro, son tres:

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones (LC/G.2084(SES.28/16)), Santiago de Chile, 2000.

- En primer lugar, resaltar la problemática situación en la que crecen y maduran nuestros adolescentes, sobre todo los que pertenecen a hogares de escasos recursos, visible en las persistentes dificultades en lo que atañe al acceso equitativo a una educación de calidad, en los agudos problemas ligados al trabajo infantil y adolescente, en las evidentes complicaciones que surgen en el plano de su salud (especialmente la reproductiva), y en los preocupantes nexos que existen entre juventud y violencia. En ese contexto, importa destacar los manifiestos esfuerzos que los gobiernos de la región han estado desplegando para enfrentar decididamente tal situación, mostrando los avances logrados y, al mismo tiempo, las asignaturas todavía pendientes.
- En segundo lugar, y dadas las ostensibles oportunidades que proporciona la actual etapa de la transición demográfica en América Latina, formular un conjunto de propuestas y recomendaciones en términos de prioridades para la acción, tomando como horizonte temporal esta primera década del siglo XXI, especialmente en lo atinente a los desafíos en el plano de la educación, la inserción laboral y social, la salud reproductiva y, sobre todo, la violencia. Se trata, por tanto, de un conjunto integrado de políticas públicas sectoriales, que es preciso abordar articulada y dinámicamente en procura de lograr más y mejores resultados en la población destinataria.
- En tercer lugar, y a la luz de los desafíos y prioridades propuestos, formular otro conjunto articulado de proposiciones, esta vez específicamente centradas en el terreno estratégico y de la gestión y con vistas a mejorar sustancialmente la eficacia, eficiencia y pertinencia de las acciones que se emprendan. En este sentido —en el marco de los procesos de reforma del Estado en marcha hoy en día—, se propone considerar a los adolescentes y jóvenes de la región como actores estratégicos del desarrollo, fomentando su más amplia y efectiva participación en la construcción de sociedades más equitativas y democráticas, al mismo tiempo que se plantean diversas medidas tendientes a procurar una más resuelta concertación de esfuerzos interinstitucionales, con una clara distribución de roles y funciones y sobre la base de la modernización y el fortalecimiento de las instituciones, para que puedan cumplir cabalmente sus misiones.

En definitiva, lo que se propone es incorporar decididamente a las políticas públicas el desarrollo de una real perspectiva generacional, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de niños, adolescentes y jóvenes —que, además, pueda ser aplicable a otros grupos etarios— y en cuyo marco cada sector cuente con las mejores y más amplias oportunidades para incorporarse plenamente al ejercicio de sus derechos ciudadanos. Esto supone cambiar el enfoque predominante en el último medio siglo, caracterizado por políticas sectoriales desplegadas con pretensiones de universalidad que, en los hechos, no lograron atender adecuadamente a amplios sectores de la población latinoamericana afectados por agudos cuadros de pobreza e indigencia. Combinando estrategias de logros mínimos universales, focalización y descentralización, y corrigiendo las limitaciones y los problemas constatados en la experiencia de la última década, con esta perspectiva “generacional” se podrían alcanzar resultados más amplios y efectivos en la población y una colaboración con los procesos de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública actualmente en marcha.

El supuesto básico que guía estas reflexiones no confunde la identificación de las causas de los escasos resultados obtenidos en materia de combate a la pobreza y de integración social en las últimas décadas, con la falta de recursos y la falta de voluntad política —como se establece en diversos diagnósticos presentados en esta etapa—, sino que centra su atención en la necesidad de adecuar los enfoques estratégicos y el estilo de gestión a los desafíos del nuevo contexto internacional en el que nuestros países se encuentran. Por ello, el documento no se detiene demasiado en la determinación de qué hacer y concentra los esfuerzos en cómo hacerlo, confiando

en que ello ayude a visualizar mejores prácticas para desplegar acciones más eficaces, eficientes y pertinentes, mediante una gestión más transparente y participativa —que involucre a todos los actores ligados al tema— en la construcción del desarrollo humano que todos anhelamos.

I. La realidad actual: problemas, oportunidades y desafíos

A. Adolescentes y jóvenes ante una encrucijada paradójica

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

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

La adolescencia es la etapa dedicada, en lo esencial, a la adquisición de los activos que demanda el desempeño satisfactorio de los roles adultos; para ello, la sociedad otorga una “moratoria de roles”, es decir, una suspensión temporal de obligaciones, que

favorece tanto la flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones —experimentando con ellas y haciendo un balance de sus ventajas y desventajas— como la incorporación rápida de innovaciones, en el marco de un proceso que no enfrenta, como suele suceder entre las generaciones adultas, las resistencias provenientes de hábitos y prácticas cristalizadas o de intereses enraizados en estructuras institucionales.

En una época signada por la “institucionalización del cambio” y por la “centralidad del conocimiento”, los(as) adolescentes y jóvenes constituyen el segmento de la población cuya dinámica de funcionamiento se acompasa naturalmente al ritmo de los tiempos. Lo contrario sucede con la población adulta, pues la celeridad de las transformaciones en el mundo de la producción reduce el valor de mercado de su experiencia acumulada y pone sus destrezas en permanente riesgo de obsolescencia. Así, el foco de la dinámica económica se desplaza a las nuevas generaciones.

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

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

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

Otro elemento que corresponde considerar es el mayor grado de articulación institucional y política de las generaciones adultas en comparación con el de las generaciones más jóvenes. En una situación de creciente incertidumbre laboral, los segmentos de la población que actúan corporativamente tienden a cerrar filas en torno a la defensa de sus conquistas y, en particular, de las posiciones que alcanzaron en el mercado. Tales acciones generan rigideces que obstaculizan tanto la plena utilización de los recursos humanos de los jóvenes, como una más alta inversión del Estado en la formación de sus capacidades, hecho que origina efectos adversos para la equidad intergeneracional.

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

casadas contribuye, evidentemente, a elevar los niveles de competencia que deben enfrentar adolescentes y jóvenes en el mercado de trabajo.

B. Otros problemas: la pobreza y el aislamiento social

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

Desde un punto de vista estrictamente instrumental —y más allá de los aspectos normativos que conducen a elegir un determinado estilo de desarrollo—, en las sociedades democráticas y en las actuales condiciones del escenario económico mundial, la meta del crecimiento requiere aprovechar al máximo el potencial de recursos humanos de un país y lograr un orden social que promueva la conjunción de esfuerzos y ofrezca a los actores económicos confianza en la continuidad del empeño productivo. Por cierto, la sustentabilidad de todo ordenamiento social se nutre de procesos de integración basados en la equidad y se debilita ante procesos de exclusión.

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

- i) la creciente incapacidad del mercado de trabajo para absorber personas con escasas calificaciones y garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables, situación que afecta principalmente a los(as) adolescentes y jóvenes populares urbanos;
- ii) las dificultades que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo ajustado a la velocidad de cambio de los requerimientos de nuevas aptitudes y destrezas;
- iii) las transformaciones de la familia, que contribuyen a la pobreza de las nuevas generaciones, especialmente en el caso de los hogares populares, puesto que entre los estratos de menores ingresos son más frecuentes los problemas surgidos de familias incompletas e inestables, que repercuten intensa y negativamente en la socialización de sus hijos;
- iv) las determinaciones anteriores alimentan el efecto “empleo” sobre la pobreza, ya que tanto las insuficiencias formativas como las rigideces del mercado de trabajo tienden a marginar a adolescentes y jóvenes de las posiciones laborales mejor remuneradas;
- v) un efecto “demográfico”, asociado a la emancipación temprana de jóvenes con niveles educativos relativamente bajos, que redundan en tasas de fecundidad más altas que las de sus pares con niveles educativos superiores, y contribuye a concentrar la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida familiar.

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

- i) la segregación residencial, que consiste en una creciente concentración espacial de hogares con similares niveles de vida y cuyo resultado es una composición social homogénea de vecindarios y comunidades;
- ii) la separación de los espacios públicos de sociabilidad informal (fuera del mercado), lo que reduce la frecuencia de encuentros cara a cara entre personas de distinto origen socioeconómico;
- iii) la segmentación de los servicios básicos, donde destaca —por su importancia en la formación ciudadana— la segmentación de la educación.

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

A raíz de este aislamiento social —y en un contexto de hueco normativo provocado por el deterioro de las instituciones primordiales, la débil y precaria participación en la educación y el trabajo, y el distanciamiento de los modelos de éxito que vinculan esfuerzos y logros—, los y las adolescentes y jóvenes populares urbanos se ven marginados de otras influencias que deberían mostrarles algún camino para construir una identidad y apuntalar su autoestima y sentido de pertenencia comunitaria; en estas condiciones, tienden a quedar relegados a las influencias que germinan en la interacción cotidiana, en las mismas calles del vecindario y con jóvenes que comparten las mismas carencias.

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

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

La combinación de estos elementos contribuye a dar origen a subculturas marginales, pandillas y barras, que generan sus propios códigos y están fuertemente expuestas a la incorporación de los hábitos y comportamientos emergentes —y socialmente disruptivos, como el consumo de drogas y la violencia— de las situaciones de marginalidad y exclusión social. La cristalización de las subculturas marginales no sólo impide a los(as) adolescentes y jóvenes aportar al funcionamiento de la sociedad, sino que deteriora la trama social y crea el estigma de “clases peligrosas”, que incentiva la deserción de las clases medias de los ámbitos públicos, erosiona las

normas de convivencia y, en última instancia, origina una sinergia negativa de refuerzo progresivo de la segregación y la segmentación social.

C. Las inequidades de la reproducción biológica y social

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

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

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

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

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

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

D. El “bono demográfico” como oportunidad y desafío

Este examen retrospectivo podría continuarse y profundizarse, pero resulta imperioso pasar a desarrollar un enfoque prospectivo, analizando las posibles tendencias futuras en estas materias y procurando identificar algunos lineamientos estratégicos para responder con políticas públicas innovadoras a los desafíos que se identifiquen como prioritarios. Esto es particularmente relevante desde el punto de vista demográfico, en cuyo ámbito se está abriendo una gran oportunidad al desarrollo, pues ya no están naciendo los abrumadores contingentes de niños que fueron protagonistas del escenario demográfico en los últimos 50 años, y todavía no se cuenta con contingentes demasiado significativos de población anciana. El creciente envejecimiento de la población —visible en todas las sociedades latinoamericanas pero con ritmos y modalidades muy diversos— obliga a prepararse para poblaciones totalmente distintas hacia mediados de siglo; sin embargo, en lo inmediato, el desafío gira claramente en torno a los(as) adolescentes y los jóvenes de la región.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), en su Informe Estado de la Población Mundial, 1998. Las nuevas generaciones, ha llamado la atención sobre la existencia, en la actualidad, de “la mayor generación de jóvenes que jamás haya existido”, agregando que: “En los países en desarrollo las menores tasas de natalidad ofrecen la posibilidad de un dividendo demográfico en los próximos 15 a 20 años, a medida que una afluencia de jóvenes ingresa a la población activa, mientras que, al mismo tiempo, nace una menor cantidad de niños”. El problema puede ser visto como una oportunidad para el desarrollo: “Si pudieran encontrarse empleos para esos jóvenes, la afluencia de la población activa podría ser la base de mayores inversiones, mayor productividad del trabajo y rápido desarrollo económico. Esto generaría utilidades que podrían destinarse a inversiones sociales en cuestiones como la salud, la educación o la seguridad social, para satisfacer las necesidades tanto de los ancianos como de los jóvenes y asegurar las bases del futuro desarrollo”, enfatiza el FNUAP.

Por su parte, a nivel regional, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su publicación Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999, 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”; el BID agrega que “en los próximos veinte años se producirá un descenso de la proporción de niños con respecto al número de trabajadores, antes de que el aumento de la proporción de jubilados con respecto al número de trabajadores activos comience a representar una carga financiera mucho más pesada. De lo que se deduce que tenemos por delante dos décadas para acelerar el desarrollo, poner la gente a trabajar, financiar mejoras educativas y ahorrar para el futuro”.

II. Políticas públicas: desafíos y prioridades a encarar

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

Indudablemente, la educación es el principal instrumento que una sociedad tiene para elevar su capital en recursos humanos y promover el bienestar y la integración de adolescentes y jóvenes. La reiterada evidencia con respecto a la transmisión del capital humano a través de las familias permite aseverar que la acumulación de esos recursos en una generación define una plataforma de partida para la acumulación en la siguiente; análogamente, las diferencias de acumulación de recursos humanos entre estratos sociales anticipa las desigualdades en la siguiente generación. Si bien es manifiesto que las prioridades en este campo varían según el estado de desarrollo del sistema educativo de cada país, existen cinco desafíos comunes:

- i) generalizar el acceso a la enseñanza básica y, sobre todo, a la educación media;
- ii) asegurar estándares adecuados de calidad y rendimiento escolar y enfrentar decididamente los problemas de aprendizaje y la deserción escolar;

- iii) orientar las formas de enseñanza a la creación de capacidades de “aprender a aprender”, previendo que la continua aceleración de la innovación tecnológica demandará retornos periódicos de las personas a los sistemas de capacitación;
- iv) crear las condiciones para evitar que un segmento de los adolescentes y jóvenes permanezca en un “analfabetismo cibernético”, que reduce sus posibilidades de inserción en el mundo moderno y,
- v) mejorar sustancialmente la equidad entre los diversos grupos sociales mediante programas de enseñanza que desarticulen los mecanismos de segmentación educativa.

Cabe señalar que si bien combatir las diferencias de calidad de enseñanza por estrato forma parte de las reformas educativas actualmente en curso, no pasa lo mismo con la segmentación educativa. Con todo, debe subrayarse que el fomento de las oportunidades de interacción entre estudiantes de distintos estratos socioeconómicos que asisten a los mismos establecimientos educativos representa otro determinante de la calidad del aprendizaje. Así se ha entendido en varios países desarrollados que —en el marco de estrategias dirigidas a paliar los problemas de la integración social— llevan a cabo acciones explícitas tendientes a reducir la segmentación educativa, como el traslado de estudiantes de barrios pobres a establecimientos educativos de vecindarios no pobres, y viceversa. Las reformas educativas impulsadas en los países de América Latina y el Caribe con el fin de lograr el mejoramiento cualitativo de la educación pública pueden constituir medidas indirectas para contrarrestar la segmentación, cuya eficacia será mayor en aquellos casos en los que todavía no se han consolidado las subculturas barriales; una vez que ello ocurre, la fuerza del compromiso de los y las adolescentes y jóvenes con sus propios códigos —directamente relacionado con la necesidad de identidad y autoestima que la participación en esas subculturas satisface— surge como una barrera difícil de traspasar. Algunos establecimientos en los que se educan grupos de jóvenes provenientes de barrios segregados pueden transformarse en “campos de conflicto” entre grupos que se aferran firmemente a sus propios códigos.

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

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

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

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

Como en el caso de la educación, las prioridades en el terreno de la salud varían entre países e incluso dentro de ellos, aunque hay al menos dos desafíos comunes vinculados directamente a la adolescencia y la juventud:

- i) detectar y enfrentar —mediante tratamientos apropiados y oportunos— las principales conductas de riesgo, en especial las relacionadas con los accidentes de tránsito, el consumo de drogas legales e ilegales y el desarrollo de actividades ligadas a diversas formas de violencia y,
- ii) fomentar estilos saludables de vida, promoviendo todo tipo de actividades recreativas, culturales y deportivas en ambientes adecuados para el crecimiento y la maduración personal y social de los destinatarios.

Si bien el rol de los ministerios de educación y de salud resulta medular en el cumplimiento de estas metas, se debe promover la más activa e intensa participación de todos los actores involucrados —públicos y privados—, procurando que los y las jóvenes tengan protagonismo en el diseño, ejecución y evaluación de planes y programas.

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

Las tendencias de la tríada de iniciaciones (sexual/nupcial/reproductiva) entre adolescentes y jóvenes son de la mayor relevancia para las políticas públicas. Cuando esta tríada opera como síndrome, es decir, cuando sus tres componentes están estrechamente ligados y acontecen de manera simultánea o cercana en el tiempo, la bisagra es la unión temprana, que suele establecerse con propósitos reproductivos, por lo que la fecundidad durante la adolescencia resulta difícil de evitar. En tal escenario caben medidas preventivas y correctivas. Las primeras apuntan a que las parejas jóvenes, incluso si se unen tempranamente, puedan ejercer sus derechos reproductivos básicos, es decir, que sean capaces de regular la cantidad de hijos y el momento de tenerlos. En particular, la búsqueda de un ensanchamiento de la brecha entre la iniciación nupcial y la reproductiva parece deseable, debido a las consecuencias positivas que ello importa para su desempeño social en las sociedades contemporáneas. El logro de este propósito exige diseñar programas de salud sexual y reproductiva especialmente dirigidos a los y las jóvenes, programas que deben ser apoyados mediante acciones de sensibilización, educación y consejería, pues

probablemente encontrarán resistencia en las mismas fuerzas socioculturales que sustentan la actuación del síndrome de la tríada temprana. Las medidas correctivas deben orientarse a erosionar las normas sociales que promueven uniones tempranas —sobre todo cuando se originan en acuerdos de adultos y sin el consentimiento de los y las adolescentes implicados— y a ampliar las oportunidades y opciones para que los jóvenes efectivamente dispongan de alternativas a tal unión. Los esfuerzos tendientes a modificar las pautas de unión temprana deben necesariamente ir acompañados de programas cuyo objetivo sea que las parejas minimicen los riesgos de salud sexual y reproductiva involucrados; esto significa educar para evitar daños o patologías asociados a las relaciones sexuales.

Sin embargo, los antecedentes empíricos sugieren que dos factores enmarcados en la modernización sociocultural permiten explicar algunos casos en los que la tríada no opera como síndrome. Uno es la expansión de las relaciones sexuales prematrimoniales y fuera de la unión; el otro es que las parejas unidas regulan el calendario de su fecundidad —lo que favorece el ensanchamiento de la brecha entre iniciación nupcial y reproductiva— mediante el uso de métodos anticonceptivos de distinta naturaleza. En este escenario —aparentemente más coherente con el libre ejercicio de los derechos reproductivos de adolescentes y jóvenes y más compatible con las exigencias de una sociedad moderna— emergen nuevos retos para la salud reproductiva y sexual. El primero se relaciona con la creciente proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio y al margen de uniones estables, que pueden ser objeto de discriminaciones legales y que —incluso bajo una legislación libre de sesgos— parecen correr mayores riesgos de ser criados en ambientes familiares inestables y problemáticos. El segundo reto atañe a la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva, capaces de satisfacer al menos dos tipos de demanda:

- i) la proveniente de uniones consolidadas que desean vigilar su salud reproductiva, evitar patologías asociadas a la actividad sexual y regular su fecundidad (más que evitar, planificar los embarazos); y
- ii) la de individuos sexualmente activos pero no unidos, que suelen aspirar a impedir embarazos y reducir su exposición a la transmisión de enfermedades venéreas.

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

Las marcadas diferencias socioeconómicas de la trayectoria reproductiva van en desmedro de los grupos más desvalidos. La prevención de los resultados acumulados en materia de fecundidad exige programas de salud reproductiva que cubran el conjunto del período fértil; en cambio, si se aspira a alterar la condición mucho más precoz de la tríada de iniciaciones de los muchachos y muchachas pobres, los programas e intervenciones deberán tener un carácter focalizado. Sea para “atrasar” la tríada o para intentar minimizar sus efectos en los planos de la salud sexual y la reproducción, es preciso concentrar los esfuerzos en los grupos pobres de la población, justamente en aquellos cuyos(as) jóvenes suelen carecer de opciones vitales y oportunidades alternativas a los comportamientos reproductivos “tradicionales”. Aun más, las cifras disponibles consignan que entre los pobres persisten los mayores niveles de fecundidad no deseada e indican que, al menos en lo atinente a la regulación de la cantidad de hijos, hay una amplia demanda insatisfecha de planificación familiar. Incluso en el escenario optimista de un despliegue exitoso de programas de

salud sexual y reproductiva, los embarazos de muchachas adolescentes seguirán existiendo y una fracción de ellos ocurrirán fuera del matrimonio, implicando dos tipos de retos:

- i) evitar que las sanciones comunitarias o familiares a la fecundidad adolescente, sobre todo la premarital, restrinjan el necesario seguimiento sanitario del embarazo y parto, ocasionen la búsqueda de una solución subrepticia —usualmente en condiciones precarias, como el aborto— o provoquen la expulsión o deserción de la adolescente del sistema educativo; y
- ii) asistir a los progenitores adolescentes para que minimicen los impactos negativos que esta condición pueda significar para el curso de sus vidas.

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

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

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

Si bien las iniciativas de capacitación siguen siendo totalmente válidas, las más exitosas son las que se focalizan en los sectores juveniles más vulnerables, utilizan esquemas descentralizados de operación, asignando un papel protagónico a los municipios; se ejecutan con criterios no monopólicos, asegurando la participación de diversas entidades de capacitación, públicas y privadas; y tienen mecanismos rigurosos de vigilancia y evaluación. Otra clave del éxito de algunos programas radica en la integración del proceso formativo y de las pasantías laborales con el apoyo para la inserción laboral, lo que exige acuerdos entre las entidades de capacitación y las empresas. Es el caso de los programas del estilo del pionero “Chile Joven”, que se ha venido replicando —con variantes nacionales— en Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, y que se considera también aplicarlo en otros países de la región. Aunque se trata de

iniciativas perfectibles que deberían formar parte de estrategias más integrales e integradas, lo cierto es que han logrado efectos relevantes en términos de empleabilidad y condiciones de trabajo.

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

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

En todo caso, habrá que desarrollar mayores y más inteligentes esfuerzos para tratar de retener a adolescentes y jóvenes —especialmente a aquellos(as) pertenecientes a hogares de escasos recursos— en el sistema educativo, en procura de prepararlos(as) lo más adecuadamente posible para encarar en las mejores condiciones su integración social, económica y política en sus países. Esto resulta particularmente importante en el caso de los(as) más jóvenes y es imprescindible seguir trabajando intensamente en la erradicación del trabajo infantil, sobre todo en lo que se refiere a las formas más inhumanas de explotación sexual, social y productiva; en esta esfera se están concretando algunos avances importantes en el marco del Programa Internacional para la Abolición del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros de similares características. En el caso de los y las adolescentes de 15 a 19 años, que registran las tasas de desempleo y subempleo más elevadas, especialmente las mujeres que cuentan con bajos niveles educativos y pertenecen a hogares en situación de pobreza (cuyas tasas llegan incluso a quintuplicar las de los adultos), será imprescindible asegurar adecuados equilibrios entre educación y trabajo, dando una clara prioridad a la primera de estas dimensiones siempre que ello sea materialmente posible.

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

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

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

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

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

Asimismo, y cambiando el ángulo de análisis, es imprescindible trabajar rigurosamente en materia de prevención y tratamiento de la violencia juvenil, pues debe considerarse que se trata de un serio problema de desintegración social y de inseguridad ciudadana. Los programas de seguridad y convivencia ciudadana que han comenzado a operar recientemente en Colombia y Uruguay —probablemente los dos extremos de la escala de gravedad de estos flagelos— brindan elementos relevantes en tal sentido y que podrían ser motivo de interés en otros países de la región en la búsqueda de respuestas pertinentes a sus particulares problemas en estas materias, tal como se viene haciendo, por ejemplo, en Chile y El Salvador. La recalificación de la policía, la modernización de la justicia, la atención particularizada de quienes delinquen por primera vez, el mejoramiento del trato que estos temas reciben en los medios de comunicación, el fomento de una cultura de paz y el desaprendizaje de la violencia parecen ser algunas de las claves más relevantes en estos asuntos.

Otro componente crucial de la inserción social de adolescentes y jóvenes es su participación ciudadana, condición necesaria para fortalecer la democracia y que puede estimularse mediante canales más efectivos y atractivos en orden al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus

responsabilidades cívicas. La promoción de esa participación en la esfera política se verá facilitada en la medida en que la modernización de las prácticas pertinentes —junto con contrarrestar la pérdida de credibilidad de los partidos y líderes políticos— abra espacios a la intervención de los(as) jóvenes en distintas instancias consultivas —como la definición de programas de acción a escala municipal, por ejemplo—, asegurando que no se sientan manipulados(as) y perciban el peso de su participación en la toma de decisiones. Paralelamente, cabe enfatizar la formación ciudadana en la enseñanza formal e informal y propiciar que los medios de comunicación recojan las opiniones y debates de los(as) jóvenes sobre temas de actualidad.

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

III. Gestión estratégica institucional y reforma del Estado

A. La participación de los y las jóvenes como actores estratégicos del desarrollo

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, y desde una óptica alternativa a la predominante en las últimas décadas, los y las adolescentes y jóvenes debieran ser considerados en una doble perspectiva: como destinatarios de la oferta de servicios (en educación, salud, y otros) brindados desde las políticas públicas para enfrentar las diversas formas de exclusión social, fomentando su integración a la sociedad; y a la vez, como actores estratégicos del desarrollo con una participación protagónica en la aplicación de todas las políticas públicas que requieren el involucramiento activo de la comunidad y de recursos humanos calificados y dispuestos a impulsar decididamente la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

Este tema de la participación es fundamental para el propio desarrollo adolescente y juvenil. Así como la palabra clave para el desarrollo de las políticas públicas relacionadas con la infancia es *protección*, y la palabra clave para las políticas públicas vinculadas a la mujer es *igualdad*, en el caso de las políticas públicas relativas a la adolescencia y la juventud, la palabra clave es *participación*. Esto es así en la medida en que el principal proyecto de vida de cualquier

persona en esta etapa particular de su existencia es superar la dependencia de sus padres y delinear sus propias opciones, incorporándose a la sociedad en que vive de un modo pleno y totalmente autónomo, proceso que sólo se logra participando activamente en todos los niveles.

En tal sentido, cobra plena vigencia el fomento del voluntariado como un eje central de las políticas públicas relacionadas con la adolescencia y la juventud. La participación juvenil en gran escala podría hacerse presente en los programas de combate a la pobreza, las campañas de alfabetización, la construcción de infraestructura comunitaria, la animación cultural o la defensa del medio ambiente. Diversos programas de extensión universitaria —y hasta el servicio militar obligatorio— podrían reformularse en el contexto de este tipo de iniciativas. El voluntariado, además, facilita significativamente el cambio de imágenes sociales predominantes en relación a adolescentes y jóvenes, marcadas excesivamente por criterios estigmatizadores que ven en cualquier adolescente “raro” un potencial delincuente o, en la hipótesis mínima, a alguien que no está en condiciones ni disponible para realizar algún aporte constructivo a su familia, su comunidad y su país como un todo, lo que sin ninguna duda dista significativamente de la realidad vigente.

Por todo lo dicho, la alternativa propuesta se opone al modelo tradicional, pues éste no valoriza ni promueve la participación juvenil, pero también impugna las posturas voluntaristas de los años sesenta. Ya no se trata de reivindicar espacios desde el conflicto generacional, enfrentando a los adultos que controlan el poder. Ahora se debe trabajar para que adolescentes y jóvenes ocupen los espacios que la globalización y las transformaciones estructurales en marcha están abriendo en todos los niveles. Tampoco se plantea expulsar a los adultos de sus puestos de trabajo y de sus roles de orientación general en las familias y las sociedades. Se trata, en suma, de democratizar y horizontalizar las relaciones intergeneracionales en todos los niveles —incluyendo tanto el campo de la dinámica privada (las familias, por ejemplo) como el de lo público (las empresas privadas, las estructuras estatales, entre otras)— y de redistribuir roles y funciones también en todos los niveles.

B. Hacia una distribución consensuada de roles y funciones

Para que estas orientaciones se puedan llevar a la práctica —en las dimensiones en que es necesario— es imprescindible construir un efectivo sistema institucional destinado a diseñar y aplicar políticas públicas de juventud; asimismo, resulta imperioso definir y consensuar una efectiva distribución de roles y funciones entre todos los actores institucionales integrados a ese sistema. Esa es una base fundamental de los procesos de reforma del Estado actualmente en curso en casi todos los países de la región, pero entraña un paso complejo y difícil de enfrentar. Esta división de tareas es necesaria por varias razones. En primer lugar, para fijar reglas claras que permitan administrar racionalmente —y desde una perspectiva proactiva— las naturales tendencias a competir entre diversas instituciones por un mismo espacio de trabajo. En segundo lugar, a fin de lograr las especializaciones necesarias para el desarrollo de las tareas específicas de todos y cada uno de los actores implicados, con toda la rigurosidad y sistematicidad requeridas. En tercer lugar, para generar los necesarios equilibrios y balances entre los diferentes focos de poder y así evitar los monopolios y la rutinización de las labores.

En términos más operativos, una primera gran división de tareas debiera establecerse en lo atinente a los roles que corresponden en cada caso. Los roles de dinamización, ejecución y evaluación debieran ser desempeñados por instituciones diferentes y separadas funcionalmente. En el enfoque que estamos proponiendo, los institutos y direcciones de juventud —que con diferentes denominaciones existen en casi todos los gobiernos de la región— deberían concentrarse exclusivamente en dinamizar los procesos de concertación interinstitucional, cumpliendo papeles de animación, articulación y sensibilización, mientras que —en paralelo— los diferentes ministerios y secretarías públicas y los institutos de atención a los(as) menores, así como diversas

instituciones privadas (con y sin fines de lucro) y los municipios deberían responsabilizarse por la ejecución efectiva de programas y proyectos. Las universidades y las diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas podrían cumplir activos papeles ligados al seguimiento y la evaluación de las políticas y proporcionar el asesoramiento técnico siempre necesario. Naturalmente, entre las tres esferas debiera existir una fluida comunicación.

En segundo lugar, hay que distinguir claramente entre los planos que tienen que ver con la representación de intereses —a cargo de los propios movimientos juveniles— y los relacionados con el control social de las políticas públicas (veedurías ciudadanas, por ejemplo), e incluso los que se refieren a las potestades de los poderes establecidos en nuestras sociedades (sobre todo los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), que deben cumplir cabalmente sus funciones con la legitimidad y el respaldo ciudadano necesario. En tercer lugar, es fundamental diferenciar nítidamente todo este conjunto de espacios institucionales ligados a la dinámica de las políticas públicas inherentes a la adolescencia y la juventud, de los espacios en donde esas políticas efectivamente operan en términos de vida cotidiana, es decir, aquellos en que adolescentes y jóvenes interactúan cotidianamente con sus pares, con sus comunidades y con el conjunto de la sociedad a la que pertenecen —establecimientos educativos, por ejemplo— dando clara prioridad a estos últimos, especialmente en la asignación de recursos.

C. Modernización y fortalecimiento de nuestras instituciones especializadas

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

Así, el financiamiento de la demanda —llevando los recursos invertidos a los propios beneficiarios— más que de la oferta de servicios generalmente públicos, monopólicos e ineficientes, permite desplegar políticas y programas más pertinentes y eficaces, siempre que estas estrategias se apliquen evitando los posibles efectos perversos: agudización de las inequidades sociales, por ejemplo. Del mismo modo, la disponibilidad de recursos humanos más y mejor calificados para trabajar con técnicas y metodologías modernas de diseño, aplicación, monitoreo y evaluación de proyectos, permite una gestión más eficiente en el uso de los recursos y en la obtención de altos resultados, por lo que conviene ampliar y profundizar los esfuerzos que se despliegan en estas esferas.

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

Se trata, entonces, de llevar al terreno de estas políticas públicas las orientaciones con las que se están encarando los procesos de reforma del Estado en general: más derechos y garantías al

cliente o consumidor, gerentes guiados por la búsqueda de resultados, establecimiento de contratos de gestión para el desempeño de roles directivos, formación de mercados o cuasimercados que combatan las prácticas monopólicas, reingeniería de procesos, descentralización de la gestión con prioridad de los ámbitos locales, control democrático de la gestión pública, establecimiento de métodos modernos para evaluar las repercusiones entre los beneficiarios y el desempeño de quienes aplican, entre otras.

D. Una perspectiva generacional para las políticas públicas

Como un criterio general, que debe establecerse desde un enfoque alternativo, corresponde mencionar la necesidad de dotar a las políticas públicas en su conjunto de una perspectiva generacional, superando resueltamente el enfoque —acotado— de trabajo prevalente hasta el momento (sectorializado, monopólico, centralizado, entre otros). Lo que se procura, en suma, es evitar caer en los espacios y programas exclusivos para adolescentes y jóvenes e 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.

¿Qué implicancias puede tener este enfoque alternativo? Para empezar, se trata de contar con capacidades técnicas y operativas que permitan ubicar correctamente el tema juvenil en el contexto correspondiente. Así, lo que hace falta es contar con políticas poblacionales que se ocupen no sólo de las principales dimensiones sectoriales al respecto: fecundidad, migración, mortalidad, y otras, sino que además y fundamentalmente enlacen dinámicamente las diversas fases del ciclo de vida de las personas —niñez, juventud, adultez, tercera edad— a fin de responder con políticas específicas que formen parte de un conjunto articulado de políticas públicas generales.

En segundo lugar, es preciso 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 resultados en cada caso particular. Desde este ángulo, los establecimientos de educación media, por ejemplo, no son sólo los ámbitos naturales para el desarrollo de los aprendizajes correspondientes, sino que además, y sobre todo, son ámbitos privilegiados de socialización adolescente y juvenil, donde una proporción importante de los estudiantes invierten la mayor parte de su tiempo productivo —fuera del dedicado al descanso y al ocio— y donde se preparan para asumir roles adultos, como trabajadores(as) y como ciudadanos(as).

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

Conclusiones y recomendaciones finales

Las consideraciones expuestas anteriormente permiten afirmar que adolescentes y jóvenes —y por tanto el conjunto de nuestras sociedades— se encuentran actualmente ante una encrucijada paradójica, dado que, por una parte, disponen de un enorme potencial contributivo al desarrollo de nuestros países, y por otra, experimentan agudos cuadros de exclusión social en todos los niveles. El logro de una adecuada integración de adolescentes y jóvenes a las sociedades en las que viven, no sólo significa cumplir con un criterio de justicia en relación a un amplio conjunto de ciudadanos —más allá de los criterios legales—, sino que además, y fundamentalmente, permitirá canalizar creativamente un amplio y calificado conjunto de energías hacia la construcción de sociedades más equitativas y democráticas.

Resulta imperioso, entonces, superar resueltamente los enfoques sectoriales y asistencialistas que caracterizaron el desarrollo de las políticas públicas ligadas a la adolescencia y la juventud en las últimas décadas, y promover una auténtica concertación interinstitucional, basada en una precisa distribución de roles y funciones entre todos los actores involucrados, de modo de lograr condiciones favorables al despliegue de programas articulados, adecuadamente focalizados, aplicados fundamentalmente desde las instancias locales y a partir de un efectivo protagonismo de los(as) propios(as) jóvenes, en su calidad de actores estratégicos del desarrollo.

Lo expresado resulta muy sencillo de enunciar y es muy difícil de llevar efectivamente a la práctica. Muchos factores juegan contra este tipo de orientaciones, destacándose el peso de las tradiciones, las

inercias burocráticas, la falta de recursos humanos calificados, la asignación distorsionada de recursos económicos, las prácticas corporativas de quienes se encuentran adecuadamente integrados a la sociedad, los estereotipos dominantes, las urgencias a corto plazo que nunca dejan espacio para atender los problemas reales desde una perspectiva de mediano y largo plazo, entre otros. Por ello, se necesita un gran respaldo presidencial en el momento de intentar cambios estructurales, en general, y de diseñar y aplicar estas propuestas, en particular.

En este sentido, además del respaldo político y el entusiasmo personal que los Jefes de Estado y de Gobierno brinden a estas iniciativas, es imperioso contar con el respaldo de los ministerios y oficinas de planificación —muchas de ellas adscritas directamente a la Presidencia— y con el fervor y colaboración de quienes conducen los procesos de reforma del Estado en cada país —que en muchos casos se encuentran también en la órbita presidencial—, así como también de todos y cada uno de los poderes del Estado: los diversos ministerios, el parlamento, el poder judicial, gobernadores y alcaldes, y otros, y de la sociedad civil organizada.

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



NACIONES UNIDAS



Serie

población y desarrollo

Números publicados

- 1 Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética (LC/L.1231-P), N° de venta S.99.II.G.22 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 2 América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo (LC/L.1240/Rev.1-P), N° de venta S.99.II.G.30 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 3 Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad (LC/L.1407-P y Corr.1), N° de venta S.00.II.G.75 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 4 El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? (LC/L.1411-P), N° de venta S.00.II.G.80 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 5 Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales (LC/L.1422-P), N° de venta S.00.II.G.97 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 6 Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos (LC/L.1424-P), N° de venta S.00.II.G.98 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 7 Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas (LC/L.1444-P), N° de venta S.00.II.G.118 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 8 Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos (LC/L.1442-P), N° de venta S.00.II.G.117 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 9 Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo (LC/L.1445-P), N° de venta S.00.II.G.122 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: