

Políticas públicas de juventud en América Latina: Transitando entre lo sectorial y lo poblacional*

Ernesto Rodríguez^S

Resumo

Utilizando un amplio abanico de estudios sectoriales y nacionales sobre juventud, así como una amplia gama de evaluaciones programáticas e institucionales relacionadas con políticas públicas de juventud (ver www.celaju.org) realizadas en los últimos años, el documento expone los principales problemas existentes en estas materias, así como los principales desafíos a encarar en el futuro inmediato. Partiendo de una presentación de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la mayor parte de la juventud latinoamericana en la actualidad, el documento evalúa críticamente los enfoques predominantes hasta el momento en el dominio de las políticas públicas de juventud (centrados en la creación de espacios específicos para la participación juvenil) y propone un enfoque alternativo (centrado en el desarrollo de una perspectiva generacional para las políticas públicas, emulando la perspectiva de género). En dicho marco, se discute la pertinencia del enfoque, desde una perspectiva poblacional, que articule dinámicamente las estrategias sectoriales (salud, educación, empleo, etc.) en torno a grupos poblacionales específicos (niños, jóvenes, adultos, adultos mayores, etc.) recogiendo los fecundos aportes de los estudios en población (relacionados -en particular- con temas de fecundidad, migración y ubicación territorial).

* Trabalho apresentado no I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, realizado em Caxambú –MG – Brasil, de 18-20 de Setembro de 2004.

* Sociólogo Uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), Ex Director del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Uruguay y Ex Presidente de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Actualmente, Consultor de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, en Políticas Públicas de Juventud.

Políticas públicas de juventud en América Latina: Transitando entre lo sectorial y lo poblacional*

Ernesto Rodríguez^S

Introducción

En los últimos cinco años, en la línea de un proceso que ya tiene más de veinte años en total, hemos venido desarrollando un amplio conjunto de estudios y evaluaciones centradas en los jóvenes y las políticas públicas de juventud en América Latina, tratando siempre de relacionar estas dinámicas particulares, con las vinculadas –más en general– con los procesos de desarrollo humano en su conjunto.

Entre los estudios más recientes, habría que citar el que realizamos en el CELADE en el año 2000 (CEPAL 2000) que nos permitió volver a actualizar un diagnóstico que habíamos realizado diez años atrás (Rodríguez y Dabezies 1990), el que realizamos en 2002 para la OIJ, en términos de Propuesta de Libro Blanco sobre Políticas de Juventud (Rodríguez 2002b), uno más específicamente centrado en las iniciativas que promueven la inclusión social de jóvenes vulnerables en las “mercociudades”, realizado con apoyo de la GTZ durante 2003 (Dávila coord 2003) y otro centrado en los movimientos juveniles en América del Sur, que estamos realizando ahora con el apoyo del Banco Mundial (Rodríguez 2004a).

En su conjunto, estos estudios nos han permitido armar una “imagen” bastante precisa sobre estos temas, y a partir de allí, hemos querido establecer ciertos “diálogos” con actores institucionales vinculados a estas dinámicas, a los efectos de “probar” la validez de nuestras interpretaciones y transmitir nuestros aprendizajes de la mejor manera posible. En este marco, hemos estado dialogando con movimientos juveniles, con organismos gubernamentales de juventud, con parlamentarios que forman parte de comisiones de juventud en sus respectivos congresos, con organismos internacionales y hasta con comunicadores sociales que manejan –de un modo u otro– estos temas.

En este marco, este “diálogo” con especialistas en asuntos de población, tiene para nosotros una particular relevancia, dado que nuestras interpretaciones del tema nos acercan en gran medida a las dinámicas con las que se trabaja en estos circuitos en particular. En este sentido, importa destacar nuestro enfoque acerca de la necesidad imperiosa de enfrentar la lógica sectorial de las políticas públicas (salud, educación, empleo, etc.) que resiente notoriamente las respuestas que las políticas públicas brindan a las nuevas generaciones, en base a una perspectiva “generacional”, sustentada en un enfoque netamente poblacional.

* Trabalho apresentado no I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, realizado em Caxambú –MG – Brasil, de 18-20 de Setembro de 2004.

* Sociólogo Uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), Ex Director del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Uruguay y Ex Presidente de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Actualmente, Consultor de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, en Políticas Públicas de Juventud.

Por ello, las páginas que siguen intentan brindar una versión sintética de nuestras percepciones sobre estas dinámicas, y someter a la consideración de ustedes una propuesta de trabajo futuro en estas materias, articulando más y mejor el trabajo de los “juvenólogos” con el de los especialistas en estudios de población, agradeciendo la deferencia de los organizadores por la invitación a participar de este importante evento, en el que esperamos aprender mucho de ustedes. Creemos que se trata de una articulación que podría beneficiar notoriamente a ambos conjuntos de especialistas, y que podría potenciar en gran medida los estudios y las evaluaciones de políticas públicas que venimos realizando en estas esferas, en la línea de las tareas que venimos desplegando con especialistas en salud sexual y reproductiva (en conjunto con el UNFPA), con científicos políticos (en conjunto con ALEGCIPO) y con economistas y planificadores que trabajan estos temas desde la lógica del desarrollo humano (con la CEPAL y con el PNUD, en particular).

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

A – La Juventud en América Latina: Exclusión y Protagonismo

Los principales signos de estos tiempos son la *institucionalización del cambio* y la *centralidad del conocimiento* como motor del crecimiento, y ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo. Así, la juventud pasa a ser el segmento de la población cuya dinámica se acompaña naturalmente al ritmo de los tiempos, mientras que lo contrario sucede con la población adulta, para la cual la celeridad de las transformaciones en el mundo de la producción reduce el valor de mercado de su experiencia acumulada y coloca sus destrezas en permanente riesgo de obsolescencia. De este modo, el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones.

Sin embargo, mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exigen un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la juventud, se da la paradoja que aumenta la exclusión social entre los jóvenes, destacándose como principal evidencia las importantes tasas de deserción y fracaso escolar y los elevados niveles de desempleo juvenil en la región, que duplican y hasta triplican en varios casos al desempleo adulto. El tema es conocido y no hace falta detenerse demasiado al respecto. Baste recordar que el desempleo juvenil tiene características netamente estructurales, y ha persistido en niveles sumamente elevados en los últimos cuarenta años (al menos), tanto en épocas de crisis como en etapas de crecimiento económico sostenido, y que el fracaso escolar tiene directa relación con la ampliación y heterogeneización de la cobertura educativa, producida en las últimas décadas, sin que el sistema haya podido adecuarse a estos cambios.

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

por la débil y precaria participación en la educación y en el trabajo y por el distanciamiento de los modelos de éxito que asocian esfuerzos con logros.

¿Cuáles son las metas y aspiraciones que pueden plantearse bajo estas circunstancias?. Se da aquí otra paradoja, porque las condiciones de exclusión social que afectan particularmente a las juventudes populares urbanas, se acompañan de un nivel de exposición inédito a propuestas masivas de consumo, y de una centralidad igualmente inédita de la cultura juvenil en la sociedad. Todo ello define una situación de *anomia estructural*, en la cual los jóvenes tienen una relativamente alta participación simbólica en la sociedad que modela sus aspiraciones, y una participación material que no permite la satisfacción de esas aspiraciones por cauces legítimos. La combinación de todos estos elementos contribuye a la formación de *subculturas marginales*, de *pandillas* y *barras* que tienen códigos propios, subculturas que suelen incorporar y consolidar en el tiempo, los hábitos y comportamientos que surgen como correlatos socialmente disruptivos de las situaciones de marginalidad y exclusión social. Lo dicho plantea problemas serios, en la medida en que la cristalización de las subculturas marginales no solo impide que los jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad, sino que erosiona la trama social y las normas de convivencia y motoriza el reforzamiento de la segregación y la segmentación (analizamos rigurosamente estos temas en CEPAL 2000).

B – Evaluación Programática: Avances Desarticulados y Discontínuos

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

Desde el punto de vista programático, se aprecian avances sustanciales en varias esferas específicas; sin embargo, como estos avances no se articularon adecuadamente ni se mantuvieron por suficiente tiempo, sus repercusiones efectivas sobre las poblaciones destinatarias -los jóvenes- han sido magras e inconstantes.

En lo que atañe a la educación, el principal logro es la ampliación de la cobertura de la población objetivo, particularmente entre las mujeres, cuyas actuales tasas de escolarización igualan o superan las de los varones en la mayoría de los países de la región. Este avance se ha conseguido, en buena medida, gracias al importante aumento de la inversión en educación, ya que el gasto público en el sector se incrementó -en el promedio regional- del 2.9% al 4.5% del producto interno bruto (PIB) entre 1970 y 2000. Los progresos en materia de equidad social y calidad de la enseñanza, en cambio, han sido menores. Hay al menos cinco áreas problemáticas en la educación: (i) desaceleración de la tasa de crecimiento de la matrícula; (ii) desigual cobertura de la enseñanza entre países, regiones subnacionales y grupos sociales; (iii) deficiente rendimiento académico de niños y jóvenes, especialmente de los pertenecientes a hogares de escasos recursos y bajo nivel de capital social; (iv) concentración de la inversión en los más ricos, como lo ilustra el desarrollo de la enseñanza superior; y (v) múltiples ineficiencias que explican el desajuste entre niveles de inversión crecientes y niveles de rendimiento escolar decrecientes, aun después de controlar los efectos de la masificación (UNESCO 2001; OEI-CEPAL 2002; PREAL 2001; CEPAL-UNESCO 2004).

En la esfera de la salud se verifican algunos progresos en varios rubros específicos. Los programas de prevención y tratamiento del consumo de drogas (legales e ilegales), por ejemplo, han conseguido algunos avances en varios países. Algo similar puede decirse de los programas

de prevención y atención de las enfermedades de transmisión sexual (especialmente el VIH/SIDA), ya que algunos países han logrado estabilizar e incluso hacer retroceder los niveles de contagio y prevalencia (Brasil, por ejemplo). En el caso de la prevención de los embarazos entre adolescentes también se registran avances, aunque todavía queda un largo camino por recorrer, en parte debido a la persistencia de hábitos culturales y estructuras sociales que concentran la mayor cantidad de casos en los sectores afectados por los más agudos cuadros de pobreza e indigencia. Otro tanto puede decirse de los accidentes de tránsito -una de las principales causas de muerte entre los jóvenes- pese a los esfuerzos de las autoridades públicas y en directa relación con la creciente complejidad del funcionamiento vial de las principales ciudades de la región. También se ha avanzado en la esfera de la sensibilización de la opinión pública y de los tomadores de decisiones en relación a la necesidad de atender más y mejor la salud reproductiva de los adolescentes y los jóvenes (aunque todavía es mucho lo que resta por hacer) y buena parte de los avances se han conseguido mediante campañas de “advocacy”, que fomentan la participación de los jóvenes como una estrategia dirigida a su empoderamiento (ver CENEP 2000 y OPS 2001). Pero donde se ha hecho poco ha sido en el terreno de la prevención de la violencia entre y con los jóvenes, especialmente en el marco de *Programas de Seguridad Ciudadana* que han carecido de continuidad, en temas que requieren desarrollos de largo plazo (Rodríguez 2004c).

En la esfera de la inserción laboral, por su parte, también se han registrado avances, especialmente con la implementación de los programas del estilo “Chile Joven”. Las evaluaciones realizadas subrayan los progresos obtenidos por estos programas y destacan que la focalización ha funcionado bien, tanto en términos sociales como de género. Los jóvenes que participaron en estos programas disfrutaron de ventajas que no están al alcance de aquellos que no lo han hecho: disponen de mayores facilidades para su inserción laboral, empleos más estables, condiciones más apropiadas de trabajo y mejores relaciones sociales. Comparados con grupos testigos, los jóvenes participantes logran mejores rendimientos, consiguen trabajo con más rapidez, permanecen en sus cargos por más tiempo y mejoran sus ingresos en mayor proporción que los que no pasan por estos programas, compartiendo el mismo perfil social que los que sí lo hacen (Rodríguez 2004b, Gallart 2000, Jacinto y Gallart 1998, Pieck 2000).

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

Relativamente menor es el trabajo desplegado en lo atinente la formación ciudadana de los jóvenes y el fomento de su participación activa en el desarrollo, a pesar de la preocupación de los tomadores de decisiones por la real (o supuesta) apatía juvenil, incluyendo su distanciamiento creciente de la mayor parte de las instituciones democráticas. ¿Qué es lo que ocurre realmente? ¿Cómo explicar estos procesos?

En primer lugar, conviene recordar que la inmensa mayoría de los jóvenes latinoamericanos se encuentra totalmente al margen de las organizaciones y movimientos juveniles existentes.

Apenas entre un 5 y un 20 por ciento declaran participar de alguna en especial. Sin embargo, cuando se les consulta sobre su interés por participar en dichas organizaciones, las respuestas positivas son abrumadoramente altas, lo que demuestra que lo que rechazan son las prácticas con que dichas organizaciones se manejan, y no sus fines u objetivos concretos. Los jóvenes quieren participar, pero no quieren sentirse manipulados (Rodríguez 2004a).

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

C – Evaluación Institucional: Confusión de Roles e Impactos Escasos

Si bien los logros obtenidos en varias esferas son importantes, su concreción se ha producido de manera desarticulada, como resultado del diseño y la ejecución de políticas sectoriales que rara vez interactúan y se refuerzan mutuamente. En términos institucionales, esta desarticulación suele asociarse a una confusión de competencias entre los entes ejecutores y los encargados del diseño, la supervisión y la evaluación. Estos problemas se advierten cuando se trata de establecer nexos entre las instituciones especializadas en los asuntos de la juventud (institutos nacionales, direcciones generales y ministerios o viceministerios de juventud) y las secretarías o ministerios sectoriales (salud, trabajo, educación, etc.). Con excepciones (claramente Chile, en menor medida México, en parte Colombia) esta ha sido la regla, y sabemos que la pretensión de “hacerlo todo” ha obtenido más problemas que ventajas. Por un lado, estas instituciones especializadas han enfrentado serios problemas de competencias con las grandes secretarías de Estado, al intentar poner en práctica programas de salud, educación o empleo para jóvenes, en paralelo y sin las necesarias articulaciones con los respectivos ministerios. Dichos problemas de competencias, han terminado siempre con el triunfo de las grandes Secretarías de Estado, desde todo punto de vista más poderosas, implantadas y legitimadas que los Organismos Oficiales de Juventud, de creación más reciente y escaso poder (los Ministerios de Juventud, ejecutores, han fracasado siempre).

En el caso de las grandes Secretarías de Estado, por su parte, los problemas tampoco son menores, pero en este caso, las explicaciones parecen ser otras. Por un lado, se constata la predominancia de enfoques sectoriales o temáticos que diferencian muy escasamente los sectores poblacionales con los que operan, al tiempo que se mantiene la vigencia de enfoques simplistas y estereotipados respecto a los jóvenes, que muestran un gran desconocimiento de las dinámicas juveniles tal cual son en la realidad. Adicionalmente, se constatan problemas en la gestión. Como muchas entidades actúan en forma monopólica, la preocupación por diseños programáticos rigurosos y mecanismos de seguimiento apropiados tiende a ser escasa, y en estas condiciones se hace muy difícil que las evaluaciones a posteriori tengan la objetividad

necesaria. Asimismo, la dispersión y desarticulación de los esfuerzos impide conseguir mejores impactos efectivos, sustentados en compromisos reales con los resultados.

Por otra parte, en los últimos años han surgido en varios países de la región, oficinas y espacios específicos para la promoción juvenil en la órbita municipal, procurando desplegar acciones desde el espacio local. Un tipo de actividad muy promovido desde este tipo de oficinas, han sido los conciertos musicales y las actividades recreativas y deportivas. Seguramente guiados por un diagnóstico que enfatiza la ausencia de ofertas específicamente centradas en el tiempo libre de las nuevas generaciones a nivel local, estas oficinas han tratado de llenar dicho vacío, procurando –al mismo tiempo- trabajar con orientaciones propias de la cultura juvenil dominante (muchas veces como reacción a las orientaciones más burocráticas y abjadas de la cultura juvenil que real o supuestamente imperan en el nivel central). Lo cierto, en todo caso, es que en muchos casos estas actividades terminan siendo censuradas por las autoridades adultas de las mismas municipalidades (y por el conjunto de la población adulta) por fomentar prácticas mal vistas por el mundo adulto, como el consumo de drogas y alcohol, o la violencia entre los jóvenes. Todo esto, ha llevado a que se formulen serios cuestionamientos a las dinámicas desatadas, y grandes interrogantes respecto a la especificidad y al sentido de las mismas (analicé más estos temas en Rodríguez 2002a, b y c).

Por su parte, todo parece indicar que en la mayor parte de los casos, las organizaciones juveniles y las ONGs especializadas han ido recorriendo un proceso que las ha llevado de la oposición a los gobiernos establecidos (claramente en el caso de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios de los años setenta y ochenta en América Latina), a la creciente incorporación en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de juventud, colaborando en gran medida con los gobiernos en los años noventa. Este proceso se ha visto facilitado por los cambios procesados en las “reglas de juego” con las que este tipo de organizaciones han estado operando. Así, mientras en los años setenta y ochenta éstas recibieron amplios respaldos políticos y financieros de organismos internacionales y agencias de cooperación al desarrollo de los países altamente industrializados, en los últimos años han tenido que financiar sus actividades a partir de la “venta de servicios”, lo que a su vez se ha vinculado con la apertura de los Estados Nacionales, que en el marco de los procesos de tercerización de diversos componentes de las políticas públicas, han pasado a contratar con cierta regularidad a este tipo de organismos, dejando de lado los enfrentamientos del pasado. Estos procesos, no están exentos de problemas, pero lo cierto es que en la mayor parte de los casos se vienen desplegando experiencias sumamente interesantes de complementación de esfuerzos entre entidades públicas y privadas no lucrativas, que permitirán potenciar aún más en el futuro las políticas de juventud.

D – Recursos Invertidos en Políticas de Juventud: Cuántos, en Qué y Como se Gastan

Si al análisis de la gestión institucional, se suma la evaluación de la inversión realizada en políticas públicas de juventud en las últimas décadas, se puede contar con un diagnóstico más exhaustivo al respecto. Aunque no se cuenta con estudios comparativos para un número suficiente de países, las evaluaciones disponibles (para Brasil, Colombia, Puerto Rico y Uruguay) demuestran al menos dos tendencias claras: (i) la inversión en juventud, en un sentido amplio, es significativa pero acotada en comparación con la inversión en otros grupos de la población; (ii) esta inversión, en disonancia con las prioridades fijadas a partir del diseño de las políticas públicas (inserción laboral, construcción ciudadana y prevención de la violencia) se concentra abrumadoramente en la educación, la recreación y el tiempo libre.

La inversión en educación es relevante, dado que se trata de la esfera que a pesar de concentrar una escasa proporción del conjunto del gasto público social, concentra la mayor inversión en juventud, y al respecto, parecen existir al menos dos problemas relevantes: la excesiva concentración del aumento del gasto público social en educación destinado a mejorar los salarios docentes (lo que ha impedido concretar aumentos en infraestructura y modernización) y la regresividad del elevado gasto en educación superior, desde el punto de vista de la distribución de los ingresos. Ambos factores, sin duda, se explican por las presiones de los respectivos grupos corporativos, que logran concesiones de parte de los gobiernos, a los efectos de evitar conflictos (huelgas, etc.) que dañarían el ciclo escolar. Se trata, por tanto, de dos esferas en las que habría que incorporar cambios significativos.

No menos imperiosa es la necesidad de asignar cuotas crecientes de recursos a otras políticas diferentes a las educativas, que tienen prioridad en el diseño de las políticas públicas, pero que no cuentan con la jerarquización debida en los presupuestos nacionales, como sucede con los programas de inserción laboral, de fomento de la participación ciudadana de los jóvenes y de prevención de conductas de riesgo. En estas materias, se pueden visualizar grandes contradicciones entre las prioridades que se fijan en las políticas de juventud que definen los operadores políticos (en los Institutos y Ministerios de Juventud) y las prioridades que se fijan desde la asignación de recursos en los Parlamentos Nacionales. En general, los primeros están priorizando fuertemente los programas de inserción laboral, de prevención de la violencia y de participación ciudadana juvenil, pero los segundos, siguen priorizando claramente (casi exclusivamente, se podría decir) a la educación y al tiempo libre (recreación y deporte, fundamentalmente) arrastrando inercias del pasado.

Por otra parte, resulta evidente que las prácticas vigentes se concentran abrumadoramente en el financiamiento de la oferta de servicios, sin que existan en la práctica, experiencias relevantes de financiamiento de la demanda, práctica mucho más común –y más eficiente, por cierto- en el ámbito privado. Nos estamos refiriendo, en particular, a la extendida existencia de “bonos” que facilitan el acceso a diversos servicios públicos -en la salud y en la educación fundamentalmente- que son entregados a los beneficiarios finales (los propios consumidores) para que éstos los utilicen en la institución que más les convenga. En el dominio de las políticas de juventud, por cierto, esto se está intentando –con éxito- solamente en el caso de los programas de capacitación laboral, pero nada indica que ello no podría concretarse en otras esferas igualmente relevantes.

Asimismo, algunos estudios señalan que la inversión se puede concretar a través de diversas vías concretas. En salud, por ejemplo, se ha demostrado que la inversión es más eficiente cuando se asigna a programas preventivos que cuando se asigna a programas directamente curativos. En el caso de los jóvenes, además, esto es particularmente relevante, por el tipo de afecciones y de problemas predominantes, que –como se sabe- están significativamente concentrados en las denominadas “conductas de riesgo” (accidentes de tránsito, por ejemplo) y menos en enfermedades del tipo de las que afectan a los niños, a los adultos o a la tercera edad. Otro tanto ocurre con las políticas relacionadas con el castigo a las conductas delictivas protagonizadas por jóvenes, esfera en la cual, los programas de libertad asistida han demostrado ser más eficaces, más pertinentes y más baratos que los programas de reclusión carcelaria (que sólo agigantan los problemas). Pero la asignación de recursos, no cambia.

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

A – Bono Demográfico, Políticas de Juventud y Desarrollo Humano

Concretado el diagnóstico, resulta imperioso pasar a la formulación de propuestas alternativas, y para ello, hay que analizar las oportunidades que se abren con el nuevo siglo/milenio. La primera gran oportunidad a analizar, está dada por el denominado “bono” o “dividendo” demográfico, cuyas implicancias conviene analizar, recordando que más allá de los términos, lo que se pretende destacar es que las tendencias demográficas pasadas, presentes y futuras, están brindando una gran oportunidad al desarrollo, por cuanto ya no están naciendo los contingentes abrumadores de niños que protagonizaron la demografía en los últimos cincuenta años, y todavía no se cuenta con contingentes demasiado significativos de población anciana (que serán muy importantes a mediados de este siglo), especialmente en los países en desarrollo que todavía no completaron su transición demográfica o están en pleno proceso al respecto, la mayor parte en América Latina (ver UNFPA 2003 y BID 2000).

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

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

Y aún en el caso de las políticas relacionadas con el ahorro y las pensiones (una de las formas de ahorro más relevantes) los escenarios están cambiando notoriamente, y con ello, también lo están haciendo las políticas públicas. El tema, sin duda, es muy diferente, si se analiza desde la lógica del aparato público (preocupado por el déficit crónico de los sistemas de pensiones y la necesidad de contar con financiamiento genuino) o desde la lógica de los propios jubilados y pensionistas (preocupados por cobrar pensiones dignas) que si se lo analiza desde la lógica de

las nuevas generaciones, que en la mayor parte de los países de la región están siendo incorporadas a nuevos sistemas pensionales, de incierto futuro, perdiendo los “privilegios” de los actuales pensionistas y aumentando su carga contributiva para disminuir los déficits del sistema, sin que nadie se haya puesto a reflexionar sobre las consecuencias que esto tiene en términos de la incorporación social y del procesamiento de la necesaria autonomía de las nuevas generaciones.

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

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

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

Las esferas en las que se podrían analizar estas tendencias de cambio son infinitas, pero aquí importa rescatar las relacionadas con la educación (definida en un sentido muy amplio), dado el sesgo con el que está estructurado este informe. Y en este sentido, estamos ante la oportunidad de reformular radicalmente todo lo que se ha hecho hasta el momento desde la denominada *educación a distancia*, que aunque ha existido en nuestros países desde hace décadas, a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha adquirido una relevancia inusitada e inimaginada por sus promotores originales. Y esto, por cierto, es aplicable a cualquier esfera, nivel o tipo de educación, formal o informal, básica o superior, general o específica, destinada a niños, jóvenes o adultos, urbanos o rurales, pobres o ricos, pero lo es en particular en relación a los jóvenes, por los argumentos aquí expuestos (ver Rodríguez 2001).

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

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

El tercer gran proceso en materia de oportunidades y desafíos, en este comienzo de nuevo siglo y milenio, es el vinculado con la reforma del Estado actualmente en marcha. Muchas reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina y el Caribe en los años noventa fueron impulsadas al amparo del *Consenso de Washington* y se concentraron principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de empresas públicas, con resultados escasos. El tema se ha “ideologizado” excesivamente, con lo cual, los debates se han tergiversado notoriamente, pero lo cierto es que –ahora no caben dudas- la sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada por las reformas institucionales (“la política importa”), y ello fundamenta el impulso a las denominadas “reformas de segunda generación”, incluyendo las de la justicia, los parlamentos y la administración pública (Stiglitz 2003, Banco Mundial 1997 y 2001; CLAD 1998 y 2000).

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

En la esfera más acotada de las políticas públicas de juventud, la distribución de roles y funciones puede concebirse como la principal respuesta a la desarticulación de esfuerzos institucionales, encarada desde la estructuración de *sistemas institucionales* más efectivos.

A nivel central, los institutos, direcciones generales o ministerios de juventud deberían dedicar muchos de sus esfuerzos prioritariamente al conocimiento de los problemas que afectan a los jóvenes y al seguimiento sistemático de la dinámica de las políticas públicas dirigidas a ellos. En segundo lugar, podrían cumplir un papel decisivo como facilitadores de las articulaciones y tareas compartidas por diversas instituciones públicas. También podrían brindar información y asesoramiento a los jóvenes para contribuir a su inserción fluida en la sociedad, y trabajar en la formación de recursos humanos a todos los niveles, homogeneizando enfoques y estrategias.

Para efectuar estas tareas se requiere la realización sistemática de estudios e investigaciones y la evaluación continua de las políticas públicas ligadas al tema, y por supuesto, recursos humanos aptos para ello.

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

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

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

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

D – La Importancia Estratégica de las Instituciones Especializadas

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

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

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

Lo dicho le brinda a las instituciones especializadas un rol particularmente relevante, en el dominio de la *representación informal pero efectiva de los intereses de la juventud*, sobre todo en lo que atañe a la promoción de acciones de “advocacy” y de “lobby” en defensa de los derechos de la juventud. Por ello, desde este ángulo, estas instituciones podrían aprender mucho de aquellas que operan en el dominio de las políticas de infancia, que han desarrollado en gran medida y con total pertinencia estos roles y funciones, sin desconocer que a diferencia de aquellas, en estas esferas los jóvenes demandan con razón y con mucho mayor énfasis que los niños, su participación efectiva a todos los niveles. Pero el tema tiene un par de implicancias relevantes a despejar, estableciendo que las políticas de juventud no pueden ser de exclusiva responsabilidad de los jóvenes (todos estamos implicados) y que las instituciones especializadas tienen la responsabilidad de actuar como articuladores dinámicos de todos los esfuerzos institucionales existentes, y no como ejecutores directos. En este sentido, resulta imperioso acotar el alcance y la validez del enfoque centrado en el empoderamiento de los jóvenes, que ha orientado muchos de los esfuerzos en la región.

III – UN ENFOQUE GENERACIONAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A – Algunos Fundamentos para el Diseño de Políticas Alternativas

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

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

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

Por todo lo dicho, importa dotar a las políticas públicas en su conjunto de una *perspectiva generacional*, superando resueltamente el enfoque –acotado- de trabajo prevaleciente hasta el momento (sectorializado, monopólico, centralizado, etc.) evitando caer en los espacios y

programas exclusivos para adolescentes y jóvenes como hasta el momento (que en muchos casos han reforzado el aislamiento social de los jóvenes) y tratando de incorporar estas temáticas particulares a todas y cada una de las políticas públicas, emulando a la perspectiva de género impulsada por las mujeres, que ha tenido más y mejores resultados, en la mayor parte de los países de la región. ¿Cómo se pueden explicar estas diferencias tan notorias?

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

Un segundo argumento es el que tiene que ver con los actores que han impulsado las políticas referidas a la mujer y los que han impulsado las políticas referidas a la juventud. Así, mientras que éstas últimas se han tratado de apoyar en las propias estructuras administrativas del Estado, en los partidos políticos y en algunas pocas estructuras corporativas en el campo privado, en el caso de las mujeres los programas se han apoyado decididamente en los movimientos de mujeres (que trabajan con una clara orientación corporativa) y en las organizaciones no gubernamentales de apoyo a dichos movimientos (que comparten sus orientaciones fundamentales totalmente). Un aspecto clave al respecto, ha sido la concertación entre las mujeres dirigentes de los diferentes partidos políticos (de casi todos, por cierto) terreno en el que los dirigentes juveniles han preferido la competencia y hasta el enfrentamiento (procesados de manera “salvaj” en no pocos casos, por cierto).

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

¿Qué tipo de implicancias puede tener este enfoque alternativo? En primer lugar, hace falta contar con políticas poblacionales que no sólo se ocupen de las principales dimensiones sectoriales al respecto (fecundidad, migración, mortalidad, etc.) sino que además y

fundamentalmente articulen dinámicamente las diversas fases del *ciclo de vida* de las personas (niñez, juventud, adultez, tercera edad) a los efectos de responder con políticas específicas que formen parte de un conjunto articulado de políticas públicas generales. Desde este punto de vista, resulta imperioso combatir las desigualdades intergeneracionales, que son muy significativas en casi todos los países de la región. Y en segundo lugar, se trata de analizar rigurosamente los enfoques con los que se debería trabajar en todas las políticas públicas en relación a los jóvenes, tratando de lograr los mayores y mejores impactos en cada caso particular, a través de una efectiva articulación de esfuerzos entre las instituciones especializadas en juventud y las grandes agencias ejecutoras de políticas públicas.

B - Las Principales Prioridades Sustantivas de Esta Década

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

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

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

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

(iv) *Fomentar la Participación Ciudadana, como Clave del Fortalecimiento Democrático.* Mientras que en las políticas de infancia la palabra clave es *protección*, y en las políticas hacia la mujer la palabra clave es *igualdad*, en las políticas de juventud esa palabra clave es *participación*. Por ello, y por su contribución al fortalecimiento democrático, resulta imperioso

promover la participación ciudadana de los jóvenes, modernizando las prácticas y las instituciones políticas, educando para y desde la participación, promoviendo nuevos espacios participativos, apoyando las organizaciones y los movimientos juveniles en su rol de representación de intereses, y evitando celosamente la manipulación y el clientelismo.

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

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

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

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

Uno de los factores explicativos, tiene relación con los actores responsables de poner en práctica los programas y las estrategias de combate a la pobreza, esfera en la cual, siguen primando los enfoques “estatistas” (con escasa participación de la sociedad civil e impulsados por funcionarios públicos, escasamente interesados en los mismos). Se han intentado, sin duda, enfoques muy diversos, pero acotados en sus alcances en casi todos los casos. Así, se partió por criticar las políticas universales (proponiendo alternativamente los enfoques de intervención

focalizada), se siguió luego criticando la inoperancia de las grandes Secretarías de Estado (creando Fondos Sociales en paralelo) y hasta la excesiva compartimentación de los esfuerzos institucionales (creando las denominadas “autoridades sociales”), llegando incluso al reconocimiento de los límites evidentes de la gestión gubernamental (convocando a la participación de las organizaciones de la sociedad civil). Pero todo ha resultado insuficiente, por lo que se siguen buscando respuestas más pertinentes y oportunas, que muestren más eficacia y eficiencia.

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

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

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

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

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

1. *Fortalecimiento del Diseño, Monitoreo y Evaluación de Planes, Programas y Proyectos.* Esto es imprescindible, si queremos superar resueltamente el elevado nivel de improvisación que todavía prima en una buena parte de las instituciones especializadas en el

dominio de la juventud, que siguen operando casi exclusivamente desde la lógica de responder a las urgencias cotidianas y al despliegue de iniciativas de corto plazo.

2. *Profesionalización de la Capacitación de Recursos Humanos.* En esta área, importa sistematizar los esfuerzos que se vienen desplegando, estableciendo una política articulada que brinde itinerarios de capacitación, con entradas y salidas flexibles, que permitan desarrollar procesos, apoyándonos fuertemente en la educación a distancia.
3. *Desarrollo de Herramientas Claves para la Gestión.* Entre otras, encuestas nacionales de juventud, directorios institucionales, guías de servicios, bibliografías y estados del arte, compendios estadísticos, planes integrales o integrados de juventud, centros de información, boletines y revistas especializadas, etc. En estas materias, varios países cuentan con experiencias sumamente relevantes (México, Chile, España, Portugal y Colombia, entre otros) que podrían emularse en otros contextos afines.
4. *Desarrollo de Habilidades para el Trabajo en Red.* Será imprescindible cambiar la cultura todavía dominante que centra los esfuerzos en el desarrollo del ciclo completo de cualquier iniciativa, pasando a distribuir roles y funciones de manera concertada, y para ello se requerirá que los actores involucrados cuenten con los respaldos necesarios para aprender a trabajar efectivamente en red.
5. *Instalación de un Gran Portal sobre Juventud en Internet,* concebido como el principal instrumento informativo a todos los niveles, por lo que debería combinar información sobre y para la juventud, integrando dinámicamente todos los sitios existentes en estas materias, y ofreciendo toda clase de servicios (contando con buenos buscadores de información, sitios particulares para los diferentes actores o usuarios del servicio, propuestas participativas permanentes, etc.).
6. *Instalación de un Observatorio Virtual Permanente sobre Políticas de Juventud,* concebido como el principal sustento técnico del sistema de políticas públicas, ofreciendo sistemática y regularmente información y análisis comparado sobre la situación de los jóvenes, las políticas públicas de juventud, los modelos de gestión más exitosos, las experiencias promocionales más destacadas, las herramientas más pertinentes y los diseños programáticos más rigurosos, actualmente en desarrollo.
7. *Instalación de una Universidad a Distancia en Políticas Públicas de Juventud,* que sería el referente fundamental para el desarrollo de la política de formación de recursos humanos del sistema de políticas públicas, y que debería articular dinámica y creativamente las capacidades locales dispersas, a nivel de universidades, organismos internacionales, fundaciones, instituciones de promoción social, centros académicos privados, etc.
8. *Utilización sistemática y regular de los grandes Medios Masivos de Comunicación* (en especial las principales cadenas televisivas) promoviendo la difusión regular de mensajes adecuados, dirigidos a padres, docentes, dirigentes sociales y comunitarios, dirigentes juveniles y jóvenes en general, desarrollando esfuerzos significativos para tratar de que las políticas públicas de juventud tengan una mayor atención en el futuro y se ubiquen en posiciones de mayor prioridad en la agenda pública.
9. *Participación activa en las diferentes Iniciativas Internacionales actualmente en marcha* (Cumbre Mundial sobre Empleo Juvenil, Programa Regional de Voluntariado Juvenil,

Proyecto Entra 21, etc.) procurando que las mismas desplieguen más y mejores contenidos sustantivos y se integren dinámicamente en iniciativas más amplias, evitando el riesgo del aislamiento a través de la generación de espacios específicos.

10. *Diseño e implementación de una estrategia de inclusión dinámica de la temática juvenil y de la perspectiva generacional en todos los Foros Internacionales relevantes*, como vía para la “ampliación del mercado” para la masificación y consolidación de las políticas públicas de juventud, desde enfoques renovados como los que aquí estamos proponiendo (integralidad, focalización, descentralización, trabajo en redes, etc.).

IV – FINES Y METAS DE LAS POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD

En el marco de este tipo de reflexiones –inevitablemente generales e inespecíficas- conviene revisar la enunciación de los fines que las políticas públicas de juventud debieran perseguir, pues no siempre se cuenta con la suficiente claridad en las definiciones.

A – Facilitar el Proceso de Emancipación y la Construcción de Autonomía

Aunque ya ha sido enunciado en las páginas precedentes, conviene recordar que la principal finalidad de las políticas públicas de juventud, debiera estar referida a la construcción de autonomía (principal meta de toda persona en su etapa juvenil) facilitando y apoyando el proceso de emancipación a recorrer por parte de los jóvenes.

Una de las piezas claves al respecto, está referida al diseño y la implementación de programas que faciliten la generación o disponibilidad de ingresos propios por parte de los jóvenes. Esto es así, porque la disponibilidad de ingresos propios facilita el acceso a servicios y colabora con la generación de poder propio, lo cual -a su vez- promueve el ejercicio responsable de derechos y deberes ciudadanos, contribuyendo a la formación de opiniones propias, necesarias desde todo punto de vista para tomar decisiones.

Desde los gobiernos de la región, se están impulsando diversos programas de inserción laboral (una de las claves en estas materias) entre los que se destacan los programas de primer empleo, los programas de capacitación laboral y las iniciativas relacionadas con el respaldo al empresariado juvenil, junto con otras iniciativas relacionadas con transferencia directa de renta (del estilo de los programas Bolsa Escola, Bolsa Trabalho y Bolsa Familia en Brasil, y que existen –con diversas denominaciones- en varios países de la región).

En este sentido, algunas preguntas claves deberán ser respondidas, y una de ellas tiene que ver con quien debiera recibir la transferencia: ¿el joven directamente o su madre?. Desde luego, existen argumentos a favor y en contra para ambas posiciones, pero si tenemos en cuenta el objetivo central que estamos comentando en relación a las políticas de juventud, resulta evidente que la transferencia debiera ir directamente a los jóvenes, generando procesos de acompañamiento para que el uso de dichos recursos sea el mejor posible. En el proceso de construcción de autonomía, importa aprender a tomar decisiones, y aún cometiendo errores se aprende. El mecanismo alternativo, no permite el desarrollo de este tipo de procesos (salvo excepciones que –evidentemente- confirman la regla).

Respecto a los programas de inserción laboral, por su parte, se deberían estructurar respuestas articuladas a los efectos de responder a las necesidades específicas (y cambiantes) de los diferentes sectores juveniles, en las diferentes etapas del proceso (tal como se destacara en las

páginas precedentes). Habría que imaginar este recorrido en términos de escalones que cada joven va subiendo, estructurando una escalera con todos sus componentes (si falta algún escalón, la subida se resiente notoriamente). Por ello, importa revisar rigurosamente las iniciativas ya existentes, e identificar todos los “escalones”, viendo cuales no están adecuadamente cubiertos, y actuando luego en consecuencia (construyendo los eslabones que falten en la cadena).

B – Favorecer la Integración a través de un Mayor Acceso a Servicios

En segundo lugar, las políticas públicas de juventud debieran proponerse metas ambiciosas en relación a la integración social de las y los jóvenes. En este sentido, el acceso a servicios y la construcción de ciudadanía son dos esferas particularmente relevantes.

En lo que atañe al acceso a servicios, parece claro que existen carencias importantes en el terreno educativo. Importa recordar en este sentido, que en el grupo de 15 a 24 años, en el promedio de las zonas urbanas de la región, alrededor de la cuarta parte de los jóvenes tienen menos de 5 años de educación acumulados, mientras que otro tercio tiene entre 6 y 9 años. Apenas un tercio tiene entre 10 y 12 años de educación acumulada (el nivel necesario para asegurar una fluida integración en el mundo moderno) y menos del 10 % tienen más de 13 años, según el *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (CEPAL 2004). La situación es todavía más aguda en el medio rural, en las regiones más pobres y entre los jóvenes de raza negra e indígena.

Una sistemática labor relacionada con el enfrentamiento a las discriminaciones existentes en el sistema educativo (en términos de ingresos, raza, género y lugar de residencia) y el mejoramiento de la calidad de la educación media y superior, debiera permitir avances sustantivos en lo que atañe al acceso y la permanencia de los jóvenes en la enseñanza media y superior, tendiendo en el mediano plazo a la universalización de la enseñanza media y a la democratización de la educación superior.

Un ejercicio similar se puede realizar en relación a la inserción laboral, recordando que el desempleo juvenil, que siempre ha sido elevado, ha venido creciendo en los últimos años. En Brasil, por ejemplo, en el grupo de 15 a 17 años pasó del 29.8 % en 2001 al 34.5 % en 2002 y al 37.9 % en 2003, mientras que en el grupo de 18 a 24 años, las cifras respectivas pasaron del 19.6 % al 21.4 % y al 23.5 % respectivamente (OIT 2003). Difícilmente se pueda incidir decisivamente desde las políticas públicas específicas en estas materias, pero las iniciativas en marcha (primer empleo, apoyo a los emprendimientos juveniles, etc.) seguramente logren mejoras –al menos- en la empleabilidad de los jóvenes, mejorando sus condiciones para competir en el mercado por los puestos disponibles.

Otro tanto habrá que proponerse en materia de acceso a servicios de salud, ampliando la cobertura de los programas que despliegan los Ministerios de Salud, consolidando los enfoques preventivos con los que se viene trabajando desde hace tiempo, e impulsando una más amplia y sistemática capacitación del personal de salud operante en estas esferas. En estas materias, se cuenta con una larga y fecunda experiencia de trabajo, lo cual facilita significativamente el desarrollo de los futuros procesos de integración.

En la misma línea, importa fijar metas ambiciosas en materia de acceso de los jóvenes a infraestructura y servicios relacionados con la cultura, la recreación y los deportes, recordando el preocupante panorama existente en estas materias. Los estudios de la UNESCO

en Brasil, por ejemplo, han mostrado que en estas materias, los aportes del narcotráfico han sido muy significativos y cuentan con un elevado reconocimiento social, sobre todo en las zonas populares y marginales de los principales centros urbanos del país.

C – Promover la Construcción de Ciudadanía y la Transmisión de Valores

En tercer lugar, atendiendo a los derechos que garantizan las leyes vigentes a todos los ciudadanos, y teniendo centralmente en cuenta las dimensiones simbólicas y culturales de la exclusión social, ya destacadas en las páginas precedentes, resulta imperioso trabajar intensamente en la construcción de ciudadanía y en la transmisión de valores democráticos y solidarios con todos los jóvenes, sustentando dicha labor en la valoración de la diversidad cultural, como base para la construcción de una sociedad más próspera, más equitativa y más democrática.

En este sentido –nuevamente- el sistema educativo, los medios masivos de comunicación, las comunidades organizadas y los propios movimientos juveniles, tienen una responsabilidad central en estas materias. En una etapa de mensajes globalizados, que tienden a homogeneizar identidades y comportamientos, priorizando la figura de los consumidores por sobre la de los ciudadanos, importa encarar con decisión y firmeza el diseño y la implementación de respuestas alternativas, invirtiendo dicha ecuación.

Tanto en la enseñanza media como en la enseñanza superior, habrá que redoblar los esfuerzos vinculados con la transmisión de valores, brindando un lugar central a la ética como valor central de la dinámica de todos los grupos humanos, en todos los espacios en los que participan cotidianamente. No se debería tratar de incorporar en el currículo una nueva materia (ética); en realidad, habría que tratar esta dimensión como un eje transversal a todos los niveles, y con componentes prácticos claramente definidos (Kliksberg 2002).

En la misma línea, habría que desplegar acciones de sensibilización en estas materias, desde los medios masivos de comunicación, brindándole un mayor y más sistemático respaldo a la dinámica de los movimientos juveniles, generando espacios de debate democrático sobre temas de interés seleccionados por los propios jóvenes, destacando las actitudes y las acciones solidarias (que solo excepcionalmente son noticia en las grandes cadenas multimedia) y colaborando centralmente con los procesos de educación informal (a distancia) de amplios sectores de la población juvenil, que no acceden al sistema educativo.

Por su parte, los espacios sociales y comunitarios de participación ciudadana, deberían abrirse más y mejor a las generaciones jóvenes. Si bien resulta evidente la dinámica participación de un amplio conjunto de jóvenes (los más politizados e inquietos) en experiencias como el presupuesto participativo y el control social de políticas públicas, se deberían dar pasos tendientes a una ampliación sustantiva de estos espacios, procurando la participación de jóvenes que no cuentan con perfiles políticos marcados, pero que trabajan cotidianamente en diversas experiencias promocionales de base.

En la misma línea, los movimientos juveniles deberían desplegar acciones tendientes a una ampliación y diversificación sustantiva de los niveles de participación que han logrado en gran medida en algunas esferas (claramente el movimiento estudiantil) y en otra escala en otras (en el medio rural, por ejemplo) incluyendo dinámicamente a diversos movimientos que trabajan con jóvenes o de jóvenes, sobre todo en la esfera de las prácticas culturales, una dimensión sumamente atractiva para los jóvenes, y que se viene ampliando mucho.

D – Colaborar con la Construcción de Capital Social como un Aporte al Desarrollo

Finalmente, la otra gran finalidad a incorporar en las futuras políticas públicas de juventud, tiene relación con la construcción de capital social juvenil, como un aporte central al desarrollo. Estamos hablando de construir capacidades individuales y colectivas que faciliten el proceso de integración social de los jóvenes y que a la vez permitan integrar el aporte que los jóvenes pueden hacer al desarrollo de sus entornos familiares y comunitarios, así como al conjunto de la Nación, a nivel municipal, estadual o provincial y federal.

Este es un campo donde el respaldo a las propias iniciativas juveniles, puede tener una importancia crucial. Así, el respaldo al desarrollo organizativo de grupos y redes juveniles, en los distintos espacios donde éstos interactúan cotidianamente, así como el respaldo a iniciativas y procesos que colaboren con la construcción de identidades (plurales, como la realidad misma), deberían ubicarse entre las prioridades de las acciones a impulsar.

Existen muchas y muy valiosas experiencias que marcan claramente el camino a seguir, incluyendo el desarrollo de grupos estudiantiles, de jóvenes rurales, de mujeres jóvenes, de jóvenes negros y de grupos con opciones sexuales diferentes a las establecidas por la cultura occidental, que despliegan toda clase de iniciativas, vinculadas con la generación de ingresos, la expresión de mensajes propios, la prestación de diferentes servicios, y el desarrollo de emprendimientos culturales, entre muchas otras.

Los municipios y el sector privado, junto con los organismos públicos especializados en estas esferas, pueden realizar contribuciones significativas en estas materias, respaldando iniciativas específicas en los diversos espacios en que éstas se despliegan, fomentando la creación de instancias de encuentro y de intercambio de experiencias entre las mismas, y colaborando con su mayor visibilización y su más amplia y sostenida legitimación.

Pero, sin duda, el gran protagonismo en estas esferas es de los propios jóvenes. Son ellos los que han tomado la iniciativa, sin respaldos públicos, y han construido metodologías y estrategias de acción sumamente originales, que hoy pueden ayudar a marcar el camino a otros (nuevas generaciones de jóvenes) que podrán –sin duda- introducir sus propias visiones en sus respectivos emprendimientos colectivos, dotándolas de sus propias señales de identidad.

En este sentido, resultan particularmente destacables los procesos que tienden a dotar a los propios jóvenes de las herramientas necesarias para su empoderamiento efectivo, incluyendo el desarrollo de habilidades para expresar puntos de vista, para negociar con adultos (en la búsqueda de empleo, por ejemplo), para establecer relaciones más igualitarias y democráticas entre sí, y hasta para ser más críticos ante la lluvia de mensajes adultos que reciben cotidianamente (de sus padres, de sus docentes, de la policía, del personal de salud que consultan, de los empresarios, de los medios de comunicación, etc.)

Se trata, sin duda, de una tarea que comienza cada año casi desde cero, debido a que la condición juvenil va variando rápidamente y ello hace que los intereses particulares también varíen regularmente, pero se trata –también- de una labor imprescindible.

V – INTEGRANDO LOS ENFOQUES INNOVADORES EN CONSTRUCCION

Otra esfera relevante para la reflexión, es la vinculada con los enfoques estratégicos y metodológicos aplicados a estas dinámicas, que buscan desplegar experiencias innovadoras. A continuación, una esquemática presentación de los más relevantes, complementarios más que excluyentes, y que deberán integrarse más y mejor en el futuro, a los efectos de potenciar las políticas públicas de juventud.

A – Los Jóvenes como Grupo de Riesgo

Sustentado en buena medida en los indicadores económicos y sociales que muestran claramente la precaria situación estructural en la que crecen y maduran las nuevas generaciones en los diferentes países de la región, muchos programas y proyectos impulsados en las últimas décadas se han desplegado desde un enfoque que toma a los jóvenes como un grupo de riesgo.

En cierta medida, este enfoque procuró mostrar las limitaciones de los programas y proyectos más tradicionales, que funcionaban en base a enfoques que tomaban a los jóvenes como un sector al que había que preparar para su inserción en el mundo adulto y la sociedad como tal, a través de medidas universales, asumiendo dicho proceso de integración como algo natural y al alcance de todos los jóvenes. Como hemos destacado reiteradamente (Rodríguez 2002 a, b y c), este modelo solo funcionó en algunas etapas históricas y en relación a los jóvenes pertenecientes a familias de estratos medios y altos.

Alternativamente, el enfoque de riesgo asumió las limitaciones de aquellos enfoques tradicionales, y mostró la existencia de amplios sectores juveniles excluidos, viviendo en condiciones sumamente precarias y enfrentando limitaciones ilevantables, de no mediar medidas específicas de apoyo en el proceso de integración. Las elevadas tasas de fracaso escolar (y aún de no ingreso), junto con los elevados y persistentes niveles de desempleo y subempleo juvenil, asociadas en general a condiciones de vida (familia, vivienda, comunidad, etc.) sumamente precarias, acreditaban este enfoque de un modo contundente.

Sin embargo, a pesar del avance que obviamente implicaba respecto a las perspectivas más tradicionales, el enfoque de riesgo no hizo (ni hace) referencia alguna a la condición ciudadana de los jóvenes y a los derechos inalienables que les corresponden en tal sentido. Ello llevó a que muchos de estos programas se quedaran entrampados en el desarrollo de iniciativas tendientes a contribuir con el acceso a servicios, en general impulsadas con criterios excesivamente paternalistas, que generaban (y generan) cierto rechazo entre los beneficiarios y evaluaciones sumamente críticas de parte del conjunto de la sociedad.

En la misma línea de razonamiento, el enfoque de riesgo no priorizó (ni prioriza) el desarrollo de iniciativas que traten de fomentar la participación de los jóvenes en la dinámica social, económica, política y cultural de los diferentes países en los que ha operado, careciendo –por tanto– de respuestas pertinentes a una de las demandas más sentidas de los jóvenes y a uno de los procesos centrales en la construcción de autonomía, según ya hemos comentado.

B – Los Jóvenes como Sujetos de Derecho

Asumiendo las limitaciones del enfoque de riesgo, y respaldándose en buena medida en las estrategias desplegadas en relación a niños, niñas y adolescentes desde la aprobación de la

Convención Internacional de los Derechos del Niño (en 1990) comenzó a desarrollarse con fuerza una nueva perspectiva, que mira a los jóvenes como sujetos de derecho.

Desde este ángulo, y sin desconocer que los jóvenes enfrentan agudas y evidentes situaciones de riesgo, se asume que los jóvenes son ciudadanos y tienen –desde dicha condición- derechos que la sociedad y el Estado deben respaldar, procurando que los mismos tengan la más extendida y profunda vigencia efectiva a todos los niveles. Dicho de otro modo, el acceso a servicios no debe ser visto como una concesión o un favor del Estado hacia los jóvenes, sino como un derecho cuya vigencia debe estar asegurada.

El cambio de paradigma es sumamente relevante, en la medida en que permite encarar con decisión y firmeza el enfrentamiento a las actitudes paternalistas y clientelistas que suelen desplegarse desde el enfoque de riesgo, así como las actitudes de sumisión de parte de los propios beneficiarios hacia el Estado, que no siempre asumen su condición de sujetos de derecho y –en cierto modo- avalan o al menos toleran las prácticas clientelistas.

En la práctica, podría sostenerse que así como el enfoque de riesgo se desplegó sobre todo desde la práctica de diversos organismos públicos (sobre todo las Secretarías y Ministerios del Área Social) el enfoque de derechos se desplegó sobre todo desde las dinámicas impulsadas por diversas ONGs especializadas, sustentadas en el desarrollo de experiencias probadas en el terreno de la defensa de los Derechos de Niño.

Explicitando el enfoque en la propia denominación de dicha Declaración, se pasó a mencionarla haciendo referencia a los Derechos del Niño, la Niña y los y las Adolescentes, y al mismo tiempo (durante la última década) se procuró que la Declaración Universal (suscrita por casi todos los países del mundo) se plasmara en la aprobación de Códigos Nacionales de la Infancia y la Adolescencia y permeara el conjunto de las políticas públicas relacionadas con estas dinámicas particulares.

Varios organismos internacionales (UNICEF, el UNFPA, la OPS y la UNESCO, entre otros) colaboraron decisivamente en estos procesos, y las evaluaciones que se han ido realizando, han mostrado avances significativos en varios terrenos relevantes, aunque existan todavía muchas “asignaturas pendientes”.

En cualquier caso, todo parece indicar que también este enfoque tiene limitaciones, en la medida en que promueve la participación de los jóvenes como otro derecho, sin hacer una lectura rigurosa de las eventuales contribuciones (¿obligaciones?) que los jóvenes pueden hacer a la sociedad a la que pertenecen, del modo en que lo plantea el enfoque que toma a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. En cierto modo, la extrapolación excesivamente mecánica del enfoque desplegado pensando en niños y niñas, no tomó debida nota de las evidentes diferencias entre éstos y los y las jóvenes, entre las cuales se destaca –claramente- el fuerte énfasis que se pone (desde la juventud) en la participación.

C – Los Jóvenes como Actores Estratégicos del Desarrollo

Las diversas “lecturas” que se han ido procesando colectivamente en la última década, a partir de las diversas experiencias desplegadas en muy diversos contextos locales y nacionales, fue dando lugar a la elaboración de otro enfoque, más específicamente construido desde la propia promoción juvenil, y sustentado centralmente en el concepto y la práctica de la participación de las y los jóvenes en la sociedad.

Desde este ángulo, los jóvenes son –ante todo- actores estratégicos del desarrollo, sin desconocer que –también- son un grupo de riesgo y –sin duda- sujetos de derecho. En todo caso, lo que se quiere enfatizar es el eventual aporte de los jóvenes a la sociedad, no limitando el sentido final de las políticas públicas de juventud al acceso a servicios (materiales y simbólicos) como un canal privilegiado para mejorar las condiciones estructurales de vida de los jóvenes.

Desde este ángulo, las políticas públicas de juventud deben articular –equilibradamente- iniciativas programáticas relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, conjuntamente con otras centradas en el fomento de la participación activa y protagónica de los jóvenes en todas las esferas de la sociedad. El supuesto que subyace a dicho enfoque, es que no basta con lo primero, suponiendo que se logran avances sustantivos en términos de mejoramiento de condiciones de vida.

La experiencia chilena desde la restauración democrática en 1990, podría ser analizada desde esta perspectiva, como un ejemplo categórico al respecto. Así, después de quince años en los cuales las condiciones de vida de los jóvenes han mejorado notoriamente (algo bastante excepcional –por cierto- en el contexto latinoamericano) se siguen constatando cuadros de aguda “ajenidad” de los jóvenes respecto a las principales instituciones democráticas de una sociedad a la que no se sienten integrados efectivamente. Los estudios más rigurosos (por ejemplo, Espinoza 2000) lo muestran claramente.

Por lo dicho, los Planes Integrales de Juventud que se han estado diseñando últimamente, tratan de hacer un énfasis más explícito y efectivo en ambas dimensiones (condiciones de vida y participación efectiva) asumiendo centralmente el enfoque que mira a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo (para un mayor desarrollo, ver Rodríguez 2002a) siendo el caso de México el más notorio (ver IMJ 2002) y aunque todavía no hay evidencias suficientes, ya se visualizan algunos impactos relevantes.

En el fondo, el enfoque pretende contribuir a la superación de una paradójica contradicción, entre los discursos favorables a la participación juvenil (que casi todos los actores pronuncian) y las prácticas efectivas al respecto, atravesadas en buena medida por un gran temor a los eventuales “desbordes” juveniles. En este sentido, se sostiene que dicha contradicción se sustenta en la ausencia de canales institucionalizados y reconocidos de participación juvenil, por parte de todos los actores relevantes. Por ello, se postula –por ejemplo- el desarrollo de programas que fomenten la participación de los jóvenes en la implementación de políticas públicas (combate a la pobreza, campañas de alfabetización, etc) construidos en base a diálogos fluidos y abiertos con los propios jóvenes.

D – La Construcción de Capital Social y el Empoderamiento Juvenil como Prioridad

Finalmente, en este apretado y esquemático recorrido por los diferentes enfoques estratégicos con los que se está intentando construir políticas públicas de juventud más pertinentes y oportunas (en relación a las más tradicionales), importa hacer referencia a dos enfoques adicionales, que se relacionan íntimamente entre sí y también con los que acabamos de describir. Se trata de los relacionados con la construcción de capital social y con el empoderamiento de los jóvenes.

Sin duda, ya se ha acumulado una amplia literatura sobre “capital social” en general, pero son pocos los estudios centrados en el tema, a la luz de la dinámica juvenil. Entre estos últimos, se destacan los aportados últimamente por la CEPAL (Arriagada y Miranda coord. 2003) y por la ONG chilena CIDPA (Dávila coord. 2004) que distinguen el capital social individual (en especial, la capacidad emprendedora de los jóvenes para enfrentar los múltiples desafíos de su desarrollo personal y social) y el capital social colectivo (soportes sociales con los que cuentan los jóvenes para concretar su proyecto de vida).

La primera de las dimensiones, incluye una amplia gama de variables (manejo del riesgo, percepción de autoeficacia, conducta prosocial, empoderamiento, manejo de vínculos y apoyo social, creatividad, etc.) al igual que la segunda (institucionalidad local y/o comunitaria, vínculos sociales y comunitarios, entorno familiar, servicios públicos, etc.). Como puede apreciarse, se trata de dimensiones que no vienen dadas naturalmente, y que deben ser construidas colectivamente. En todo caso, la pertinencia del enfoque está centrada en la relevancia de este tipo de atributos individuales y colectivos, en términos de construcción de proyectos juveniles de vida.

En este marco, se han implementado acciones promocionales que han tratado de colaborar con la construcción de capital social juvenil, asumiendo que ello colabora con el mejoramiento de las condiciones de vida y con la construcción de sentimientos de pertenencia por parte de los jóvenes, en relación a las sociedades a las que pertenecen. Una de las piezas claves al respecto, ha sido el desarrollo de acciones de empoderamiento, esto es, acciones que puedan brindar a los jóvenes las herramientas necesarias para negociar con los tomadores de decisiones (tanto a nivel macro como a nivel micro) y construir “cuotas de poder” propio, imprescindibles para procesar su integración autónoma a la sociedad a la que pertenecen.

Desde este ángulo, podrían evaluarse diversas políticas públicas y hasta iniciativas programáticas específicas, juzgando hasta que punto colaboran –o no– con la construcción de capital social juvenil y/o fomentan el empoderamiento juvenil. Seguramente, nos encontraríamos con muchas “sorpresas”, en la medida en que la mayor parte no han sido construidas desde esta lógica. Sin embargo, en paralelo, seguramente nos vamos a encontrar –también– con límites relevantes en el funcionamiento fluido de este “paradigma” (adoptado del trabajo promocional con mujeres, en buena medida) dadas las limitaciones que hemos comentado respecto al comportamiento colectivo de los jóvenes (dimensiones simbólicas, versus, dimensiones materiales) por lo que no debieran desplegarse esfuerzos exclusivamente centrados en este enfoque.

VI – OBSTACULOS Y ERRORES A EVITAR EN EL DISEÑO DE PROPUESTAS

Tomando en cuenta el cuadro general presentado esquemáticamente en las secciones anteriores, puede concluirse que –en la actualidad– se han reunido las condiciones básicas para encarar la concreción de un salto cuantitativo y cualitativo de gran relevancia en el dominio de las políticas públicas de juventud, respecto al pasado. Pero aún en el mejor de los escenarios, habrá que enfrentar varios problemas relevantes, sin cometer los errores que se han cometido en varios contextos nacionales y que aquí presentamos esquemáticamente.

A – Medios de Comunicación y Opinión Pública: Los Jóvenes como un Problema

Uno de los problemas más relevantes a encarar, es el vinculado con el estado actual de la opinión pública y la imagen que los medios masivos de comunicación (especialmente la televisión) transmiten acerca de la juventud. Aún logrando la más extendida y eficaz concertación interinstitucional para operar desde las políticas públicas en estos dominios, si no se definen estrategias explícitas y ambiciosas en estas materias, el fracaso estará asegurado desde el comienzo.

Esto es así, en la medida en que la capacidad de llegada sistemática y permanente a la opinión pública que los medios masivos tienen, es infinitamente mayor que la que disponen las instituciones que operan en el terreno de las políticas públicas. Como hemos destacado en otros estudios (Rodríguez 2001) incluso la educación regular enfrenta en estas materias a un “enemigo” muy poderoso y efectivo, que no ha sabido ganar para su causa promocional.

El tema es preocupante, sobre todo porque la imagen dominante en relación a los temas que aquí nos ocupan, es aquella que muestra a los jóvenes como un problema. Todos los estudios existentes en estas materias, muestran que los jóvenes que aparecen en los medios masivos de comunicación, son básicamente de dos tipos: los exitosos de clase alta (que practican deportes elitistas, asisten a fiestas lujosas, tienen éxito en lo que se propongan, etc.) y los fracasados de clase baja (protagonistas centrales de las diversas prácticas delictivas, que están sobre representados en las estadísticas de embarazo precoz, enfermedades de transmisión sexual, consumo de drogas y demás conductas de riesgo). Los muchos jóvenes que estudian y trabajan, los que realizan tareas de servicio a la comunidad, los que están dinámicamente vinculados a sus entornos familiares y comunitarios, jamás aparecen en los medios, porque “no son noticia”.

Dicho “modelo” fundamenta sistemática y cotidianamente la implementación de respuestas programáticas desde las políticas públicas, sustentadas en el endurecimiento de las medidas vinculadas con el combate al delito y el desarrollo de medidas “educativas” con los “ignorantes” que “se meten en problemas”, relativizando fuertemente el valor de cualquier otra medida “promocional”, que pretenda “integrar” a los “jóvenes problemáticos” y desconociendo por completo que se trata de jóvenes que son sujetos de derecho. Los supuestos que fundamentan estos enfoques son muy simplistas, pero funcionan muy bien en la práctica, y plantean un problema serio que no se puede desconocer y que no se “arregla” desde la estructuración de oficinas de prensa. Se requieren verdaderas políticas comunicacionales, a construir con especialistas y con los propios medios de comunicación.

B – El Adultismo: Asistencialismo y Paternalismo en Políticas de Juventud

El enfoque que estamos comentando (y criticando) no solo se expresa con fuerza en los medios de comunicación, incidiendo significativamente en la opinión pública. Además, incide significativamente en algunos sectores que cotidianamente tienen vínculos con los jóvenes en diversos espacios específicos de la dinámica societal: docentes, personal de salud, policías, jueces, etc. También a este nivel el problema puede presentarse con fuerza, y si no se encara a través de respuestas específicas y concretas, puede atentar también contra los mejores esfuerzos promocionales, impulsados desde enfoques alternativos.

En general, el denominado “adultismo”, se estructura en torno a enfoques paternalistas y asistencialistas en el trabajo con jóvenes, que colaboran muy escasamente con los procesos de integración social de los jóvenes y hasta refuerzan la exclusión que los afecta, en la medida en que la misma es mostrada –en definitiva- como inevitable y casi “natural”, dadas las carencias

con las que nacen y crecen los miembros de las familias pobres. En este marco –se sostiene– no sirve de nada intentar cambios, pues el “fracaso” es inevitable.

Cuando la policía ve en cada joven “pobre” un delincuente en potencia, simplemente por su indumentaria (ropa, tatuajes, aretes, cortes de pelo, etc.) estigmatiza dramáticamente a estos jóvenes, y cuando se apresan a jóvenes que efectivamente han cometido delitos y tienen dicho “perfil”, la “profecía autocumplida” refuerza el modelo significativamente. Una investigación promovida por UNICEF, mostró que para una buena parte de los adolescentes y jóvenes de Montevideo, Buenos Aires y Santiago de Chile, la policía es una institución de la que hay que cuidarse, más que una institución a la que se puede acudir para obtener cuidado y seguridad (UNICEF 2001).

Lo mismo ocurre cuando el personal de salud que atiende a adolescentes que consultan por embarazo precoz, consumo de drogas o enfermedades de transmisión sexual, culpabiliza a sus pacientes, haciéndolos responsables de sus problemas, algo mucho más común de lo que en general suele suponerse. Esto es más visible en el personal de salud (sobre todo en enfermería) de mayor edad y menor especialización en el trato con adolescentes, y se refuerza en aquellos contextos donde las condiciones de trabajo enfrentan serias carencias (falta de materiales, aislamiento territorial, etc.). Una amplia gama de estudios y evaluaciones de la OPS, en particular, muestra esto con gran elocuencia.

Otro tanto puede verificarse en el caso del personal docente (sobre todo en la enseñanza media) que trabaja en establecimientos educativos ubicados en contextos de pobreza y marginalidad. En general, hasta los más dispuestos a trabajar constructivamente, se rinden ante la dimensión y la complejidad de los problemas que deben encarar cotidianamente, al trabajar con adolescentes que pertenecen a hogares desestructurados, con padres y madres sin educación formal, que seguramente (e inevitablemente) fracasarán en su intento de adquirir las herramientas básicas del conocimiento que brinda la escuela media. También en este sentido hay mucha evidencia acumulada.

Por lo dicho, resulta evidente que las políticas de juventud debieran trabajar intensamente en relación a los adultos que trabajan con jóvenes, enfrentando estas dinámicas.

C – El Juvenilismo: las Políticas de Juventud como un Tema Exclusivo de Jóvenes

El argumento anterior se refuerza si le sumamos otro de los errores que comúnmente se cometen en este tipo de procesos, esta vez, sustentado en el denominado “juvenilismo”, que considera que las políticas públicas de juventud son un asunto de exclusiva responsabilidad de los propios jóvenes.

En general, este tipo de enfoques tiene una amplia aceptación entre los miembros de muy diversos movimientos juveniles, que lo utilizan como un argumento para contar –al menos– con algunas cuotas de poder (por mínimas que sean) en estas esferas.

Se expresa –muchas veces– en reclamos vinculados con la exclusión de los adultos de la dinámica concreta de las políticas públicas de juventud. Así, en general, se reclama que quienes se encargan de estas políticas en la esfera del gobierno, no tengan más de determinada edad (25 o 30 años, por ejemplo).

En el mismo sentido, este enfoque se expresa con fuerza en el reclamo para que los responsables de las políticas públicas de juventud en las esferas del gobierno, sean elegidos por los propios jóvenes, a través de los movimientos y organizaciones que real o supuestamente los representan.

El argumento es muy original (nadie reclama que los niños elijan a quienes administran políticas públicas en este sector) pero es –además– muy peligroso, pues llevado a sus extremos, podría ser tildado de antidemocrático, en la medida en que desconoce la legitimidad de la designación de dichos funcionarios, por parte de autoridades de gobierno legítimamente instaladas (a partir de elecciones democráticas).

El tema es sumamente delicado, sobre todo porque la crítica a este tipo de perspectivas puede confundirse (y hasta entrar en contradicción) con los enfoques participativos que estamos proponiendo. Si los jóvenes son (o deben ser) actores estratégicos del desarrollo, ¿por qué no pueden hacerse cargo de las políticas públicas de juventud?.

Pero resulta vital no entramparse en esta supuesta contradicción, pues lo que se postula es que el protagonismo de los jóvenes se exprese en todas las dinámicas de la sociedad (incluyendo centralmente los espacios de toma de decisiones) y que a la vez, en el dominio de las políticas de juventud no se practiquen enfoques “aislacionistas”, excluyendo a los adultos (por su simple condición de tales) pues esto perjudica más de lo que ayuda.

Hay un gran trabajo para hacer, articulando los esfuerzos de jóvenes y adultos, en torno a enfoques estratégicos que aseguren el despliegue de iniciativas promocionales integrales, que brinden a los jóvenes las herramientas para procesar de la mejor manera posible su integración social autónoma y el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

Por todo lo dicho, lo que hay que combatir es el “adultismo” y no a los adultos, y en la misma línea, enfrentar resueltamente el “juvenilismo”, tan peligroso e inconducente como las otras “desviaciones” destacadas.

D – El Burocratismo: Una Simple Suma de Programas Sectoriales como Respuesta

Por último, otro obstáculo que habrá que enfrentar decididamente es el denominado “burocratismo”, que se expresa –en general– en el diseño de respuestas simples a problemas complejos, formuladas –en este enfoque– con el solo fin de no complicarse mucho con las “novedades” de los gobiernos de turno, que siempre se instalan con la intención de cambiar todo, sin saber que –en realidad– hay posibilidades muy escasas para concretar dichos cambios. Algo que los especialistas califican –más sofisticadamente– como “cambios en los márgenes” y que los burócratas se encargan de aplicar sistemáticamente, con mucha menos sofisticación pero con resultados muy concretos y elocuentes.

También este enfoque es más común de lo que se suele suponer, y se expresa en muy diversos ámbitos, tanto a nivel del Poder Ejecutivo (a nivel federal, estadual y municipal) como a nivel del Congreso y en el Poder Judicial. Ejemplos hay muchos, pero basta con presentar aquí, algunos de los más relevantes:

- Así, el enfoque se expresa a nivel de las diversas secretarías del Poder Ejecutivo (en los tres niveles) cuando se denominan Planes a simples sumas de programas aislados, o se denominan Programas a simples sumas de acciones puntuales sin conexiones entre sí.

- También se expresa en el Congreso, cuando algunos legisladores suponen que la labor legislativa es de su incumbencia exclusiva (para algo fueron elegidos) y desconocen o al menos descuidan los mecanismos de consulta con la sociedad civil y la sociedad política existentes.
- Del mismo modo, se expresa cuando los tomadores de decisiones operan bajo la lógica del hermetismo, siguiendo las reglas de los rituales más tradicionales en estas materias, sin transparencia en su gestión y sin brindar la más mínima información al respecto.
- Otro tanto ocurre cuando se concentran las energías en la presentación pública de nuevos programas, sin mayores preocupaciones posteriores por su implementación efectiva, por su monitoreo y evaluación y por la rendición de cuentas correspondiente.
- Igualmente, este enfoque se expresa en las conocidas “desviaciones tecnocráticas”, que pretenden o suponen que los programas los diseñan, implementan y evalúan “los que saben”, ignorando los roles de la sociedad civil y la sociedad política al respecto.
- Por último (en esta lista incompleta) el enfoque se expresa en el uso retórico de las “consignas de moda”, sin la incorporación efectiva de las mismas a la dinámica operativa de sus funciones (la importancia de los jóvenes, la necesidad de contar con estudios e investigaciones rigurosas, etc., son un buen ejemplo en estas materias).

Las políticas públicas que se puedan construir en el futuro, sustentadas en un enfoque como el que aquí estamos presentando, tendrán que encarar decididamente el enfrentamiento a estos obstáculos y evitar de cualquier manera la comisión de este tipo de errores.

VII – ALGUNAS PREGUNTAS CLAVES A RESPONDER COLECTIVAMENTE

Si lo dicho hasta el momento es correcto, convendría tratar de responder colectivamente a algunas preguntas claves, procurando contar con explicaciones rigurosas sobre algunas de las dimensiones centrales de la dinámica de las políticas públicas de juventud.

A – ¿Por Qué los Jóvenes están en el Centro de los Principales Problemas del País?

Esta primera pregunta presupone un juicio de valor: “los jóvenes están ubicados en el centro de los principales problemas del país”. La enumeración puede variar de acuerdo a los enfoques que adoptemos, pero lo cierto es que son los principales protagonistas del desempleo (más de la mitad de los desempleados tienen menos de 25 años), de la violencia (las tasas de mortalidad por causas externas son las más elevadas, comparadas con cualquier otro grupo poblacional) y de la inseguridad ciudadana (en muchos países la mayor parte de los delitos son cometidos por jóvenes) entre otros “indicadores” relevantes.

Los estudios disponibles muestran –en todos los casos- una relación bastante directa entre desempleo y delito, y a su vez, advierten sobre la existencia de un verdadero “ejército de reserva”, constituido por millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan (entre un quinto y un tercio del total de jóvenes, según los países) a disposición de toda clase de iniciativas, sobre todo ilegales -como en el caso del narcotráfico- que pueden desestabilizar las principales estructuras del funcionamiento de la sociedad, sin mayores esfuerzos.

¿Por qué todo esto es así? ¿Se trata de un problema coyuntural o es un fenómeno estructural? La respuesta es clave, pues ella va a tener que orientar los esfuerzos programáticos en el terreno de las políticas públicas de juventud, en un sentido o en otro. A lo largo de este informe, hemos tratado de demostrar que esto es así desde hace mucho tiempo, y que esta situación se ha constatado en muy diversos contextos políticos, económicos y sociales, por lo que resultaría muy difícil sostener que se trata de un fenómeno pasajero, del que se podría salir sin necesidad de respuestas específicas.

En las páginas precedentes, tratamos de demostrar que existen varios factores influyendo en estas tendencias. Por un lado, parece existir una gran asincronía entre los cambios en las tendencias demográficas generales, y el desarrollo de las políticas públicas, especialmente en la esfera social. Mientras la demografía nos muestra países que dejaron de ser de niños y jóvenes y pasaron a ser de jóvenes y adultos, las políticas públicas siguen inercialmente concentradas en los niños, y casi no se han adaptado ante la irrupción social de los jóvenes, que no cuentan con espacios de reconocimiento que faciliten su integración social.

Por otra parte, en una sociedad donde los intereses corporativos marcan el rumbo y el ritmo de las políticas públicas, los jóvenes no actúan corporativamente y ello dificulta adicionalmente la implementación de respuestas más pertinentes y oportunas. Al guiarse por las dimensiones simbólicas de su existencia (y no por las dimensiones materiales, como la mayor parte de los demás sectores poblacionales) el resultado es la inexistencia de actores que impulsen los cambios que las políticas públicas de juventud requieren. Terrible y paradójica contradicción, que perjudica a los jóvenes y al conjunto de la sociedad.

B – ¿Por Qué su Situación Estructural y su Integración Social No Mejoran?

Lo dicho lleva a la formulación de otra pregunta clave, derivada de la constatación de que la situación estructural de los jóvenes y su integración social, no mejoran, o lo hacen en términos irrelevantes (con excepción de la asistencia escolar), en comparación con los parámetros que en general se fijan para comparar la realidad del momento, con aquella que se quiere construir en un espacio de tiempo determinado.

El desempleo juvenil es muy elevado desde hace décadas, los índices de violencia crecen (en lugar de descender) y el sentimiento de exclusión social se generaliza, al compás de las contradicciones que atraviesan la dinámica de las nuevas generaciones, entre la información que manejan en términos de acceso a pautas de consumo cada vez más sofisticadas (a través de los medios de comunicación, los centros comerciales, etc.) y la imposibilidad efectiva de acceder a dicho consumo a través de canales legales (como resultado de la no disponibilidad de ingresos propios).

Esta contradicción se expresa en varios planos simultáneamente: entre más acceso a educación y menos acceso a empleo; entre más acceso a información y menos acceso a poder; entre la disposición de más destrezas para la sociedad de la información y menos opciones de autonomía; entre mejor provisión de salud y falta de reconocimiento de su morbilidad específica; entre mayor ductilidad y movilidad espacial y más exposición a trayectorias migratorias inciertas; entre mayor cohesión interna (como grupo social) y más segmentación en grupos heterogéneos y con mayor impermeabilidad hacia afuera; entre mayor preparación para el cambio productivo y mayor exclusión de las dinámicas productivas; entre autodeterminación y protagonismo por un lado y precariedad y desmovilización por el otro; y

entre su condición de receptores pasivos de políticas y protagonistas del cambio, como actores estratégicos del desarrollo (CEPAL-OIJ 2003).

Sin duda, los jóvenes van creciendo y –en definitiva- dejan de ser jóvenes, y en este recorrido, van acumulando cuotas crecientes de acceso a la sociedad integrada. Pero el problema es que –para muchos de ellos- ese recorrido es excesivamente largo y sumamente exigente desde todo punto de vista, por lo cual, la búsqueda de “atajos” (legales e ilegales) que permitan llegar más rápidamente y en mejores condiciones a la meta deseada, va sustituyendo a la ausencia de políticas públicas que deliberadamente se propongan contribuir a hacer más corto y más fluido dicho recorrido.

Lo dicho, lleva a la explicitación de otro problema central de las políticas públicas, expresado en la tendencia estructural a atender problemas de corto plazo, descuidando las tendencias de largo plazo. Dados los sucesivos cambios de administración en las estructuras gubernamentales, las políticas públicas tienden a operar sobre los efectos (la violencia juvenil, por ejemplo) y no sobre las causas (la exclusión social, por ejemplo). Y en el caso de los jóvenes (según ya vimos) la exclusión social no tiene solamente una dimensión económica o material, sino que tiene un gran componente simbólico, con el cual, resulta muy difícil lidiar desde las políticas públicas, al menos siguiendo patrones tradicionales. Frente a situaciones transitorias (la condición juvenil lo es, desde todo punto de vista) se tenderá a tener una actitud pasiva, dejando que el tiempo haga su trabajo.

C – ¿En Qué se Diferencian los Jóvenes de Otros Sectores Poblacionales?

Los comentarios precedentes, permiten retomar la comparación entre los jóvenes y otros sectores poblacionales, a los efectos de desentrañar sus especificidades, con vistas a diseñar e implementar políticas públicas más pertinentes y oportunas. El ejercicio puede parecer superfluo, pero resulta relevante para evitar recorrer caminos equivocados, que otros ya han recorrido, y han mostrado serias limitaciones en términos de resultados.

Como hemos expresado en otras partes del texto, existen notorias diferencias con las mujeres, especialmente en lo que hace a la propia condición social (permanente en el caso de las mujeres, transitoria en el caso de los jóvenes) en términos del sentido de las luchas reivindicativas (orientadas predominantemente por fines corporativos en las primeras y orientadas a fines generales en los segundos) y en términos de las estrategias desplegadas en relación a las políticas públicas (perspectiva de género en las mujeres, creación de espacios específicos para la participación juvenil, en el caso de los jóvenes).

También es posible establecer diferencias con los niños, y esto es relevante porque éstos comparten con los jóvenes su condición social transitoria. Sin embargo, existen otras notorias diferencias entre ambos grupos, y entre ellas, una de las más relevantes hace a la condición de dependencia de los niños (respecto de sus padres y otros adultos referentes) que contrasta notoriamente con la autonomía de los adultos y del proceso de emancipación juvenil (en términos –precisamente- de construcción de autonomía). Esto lleva a que el mundo adulto se sienta responsable por la protección y el desarrollo de los niños, pero tenga actitudes más ambiguas (desentendimiento, control social, paternalismo, etc.) en relación a los jóvenes.

Por todo lo dicho, resulta evidente –una vez más- que la transitoriedad del período juvenil tiene una relevancia fundamental. Podría argumentarse que todas las etapas en la vida de una persona son transitorias (el adulto está en transición entre su juventud y la tercera edad, por

ejemplo) pero lo cierto es que esta transitoriedad en el caso de los jóvenes es muy particular, pues determina una buena parte de las opciones fundamentales en la vida de cualquier persona, que luego solo van a ser profundizadas o renovadas parcialmente, pero que ya no van a tener la radicalidad que tuvieron durante la etapa juvenil.

Los jóvenes van a tener que elegir en que se van a especializar, en que van a intentar trabajar o que tipo de familia o grupo de referencia van a constituir (por ejemplo) conjuntamente con sus identidades sociales, sexuales, culturales, políticas, etc., a ser construidas precisamente en esta particular etapa de la vida. Todo esto es demasiado relevante como para suponer que se trata de procesos naturales, que todos van a recorrer más o menos normalmente, sin necesidad de respuestas específicas.

Por ello, algunas políticas públicas pasan a tener una relevancia central en esta etapa, y entre ellas, la enseñanza media es de las más relevantes (sobre todo ahora, con una mayor asistencia juvenil respecto al pasado) pues en dicho marco, los y las jóvenes podrán (o no) contar con las herramientas necesarias para procesar esta construcción de identidades y el procesamiento de las opciones destacadas (entre muchas otras).

D – ¿Por Qué se Requieren Respuestas Específicas, Diferentes a las Existentes?

Finalmente, una cuarta pregunta muy común en este tipo de procesos, que formulan los adultos que trabajan en políticas públicas inespecíficas y sectoriales (educación, salud, empleo, etc.) más que los propios jóvenes, tiene que ver con los fundamentos de la necesidad de respuestas específicas para jóvenes, diferentes a las existentes. A lo largo de este texto se han ido acumulando argumentos en este sentido, pero importa sintetizar y reordenar los argumentos.

En primer lugar, conviene recordar que los jóvenes no son ni niños grandes ni adultos chicos. Esto es tan obvio como relevante, en la medida en que la aceptación de la especificidad de la condición juvenil, lleva de la mano a la necesidad de respuestas específicas. En segundo lugar, hemos constatado las limitaciones con las que operan las respuestas hasta ahora intentadas, y ello refuerza nuestro argumento, ahora desde la necesidad de que dichas respuestas además de ser específicas, sean diferentes.

Ello es así, en varios planos simultáneos. Si realmente queremos impulsar políticas públicas de juventud con un enfoque diferente (del estilo del que aquí estamos presentando, por ejemplo) resulta evidente que habrá que revisar los propios planes nacionales de desarrollo vigentes en diversos países de la región, en la medida en que en ellos los jóvenes son muy poco más que un grupo de riesgo. Hace falta incorporar más y mejor el enfoque de derechos y la consideración de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo.

Otro tanto podría decirse en términos de asignación de recursos. Como hemos podido apreciar, estamos ante un panorama donde la inversión que se realiza en jóvenes existe (lejos de lo que suele suponerse) pero está acotada a algunas esferas y sectores (los adolescentes más que los jóvenes, la educación más que otras áreas, etc.). Será necesario asignar más recursos a las políticas públicas de juventud, a través de la formulación de acuerdos que permitan contar con los jóvenes para el desarrollo de políticas públicas más amplias (alfabetización, atención primaria de salud, combate a la pobreza, etc.).

Pero, ¿por qué hay que pensar en respuestas diferentes, en planos tan relevantes? Porque de lo contrario, solo agregaremos algunos programas sectoriales más a los ya existentes (algo que habrá que hacer, sin duda, pero que no es suficiente) o sumaremos algunas señales más claras respecto a la preocupación del gobierno de turno en relación a estos temas (otra labor necesaria pero no suficiente) o agregaremos alguna instancia institucional más a las ya existentes (sobre todo para facilitar la participación juvenil en el proceso de cambio) y no mucho más.

Seguramente, aún en el contexto de una gestión exitosa, notoriamente mejor que las anteriores, pero acotada a los parámetros mencionados, seguiremos contando con elevados niveles de exclusión social juvenil, con lo cual, el desencanto de los jóvenes respecto de las instituciones democráticas, puede llegar a crecer exponencialmente, y echar por tierra las más excepcionales condiciones que se generen para operar en estos dominios. Los mismos problemas que intentemos solucionar, podrían asumir dimensiones explosivas, difíciles de controlar, una vez que queden fuera del control de las principales políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARRIAGADA, I. y MIRANDA, F. (2003) **Capital Social de los y las Jóvenes: Propuestas para Programas y Proyectos**. CEPAL, Políticas Sociales N° 74, Santiago.

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

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

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

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

CASTRO, Mary y ABRAMOVAY, Miriam (2003) **Por um Novo Paradigma do Fazer Políticas: Políticas de/para/com Juventudes**. UNESCO, Brasilia.

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

CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

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

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

CEPAL-UNESCO (2004) **Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe**. XXX Período de Sesiones de la CEPAL, San Juan de Puerto Rico.

- CEPAL-OIJ (2003) **Juventud e Inclusión Social en Iberoamérica**. Santiago y Madrid.
- CEPAL-UNICEF-SECIB (2001) **Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica** Santiago.
- CLAD (2000) **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. CLAD – BID – EUDEBA, Buenos Aires.
- DAVILA, O.; HONORES, C.G.; GOICOVIC, I. y SANDOVAL, J. (2004) **Capital Social Juvenil: Intervenciones y Acciones hacia los Jóvenes**. INJUV-CIDPA, Santiago.
- DAVILA, Oscar (coord.) (2003) **Evaluación de las Mejores Prácticas que Persiguen la Inclusión Social de los Jóvenes Carentiados en las Mercociudades**. CIPDA (Chile) – Acción Educativa (Brasil) – GTZ (Alemania).
- 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.
- GALLART, María Antonia Coord (2000) **Formación, Pobreza y Exclusión: los Programas para Jóvenes en América Latina**. RET – CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- HOPENHAYN, Martín (2003) **Educación, Comunicación y Cultura en la Sociedad de la Información: una Perspectiva Latinoamericana**. CEPAL, Santiago.
- IMJ (2002) **PROJUVENTUD: Programa Nacional de Juventud 2002 – 2006. Jóvenes, Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional**. Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- JACINTO, Claudia (1999) **Programas de Educación para Jóvenes Desfavorecidos: Enfoques y Tendencias en América Latina**. IPE – UNESCO, París.
- JACINTO, C. Y GALLART, M.A. (coord.) (1998) **Por una Segunda Oportunidad: la Formación para el Trabajo de Jóvenes Vulnerables**. CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- KLIKSBERG, Bernardo (comp) (2002) **Ética y Desarrollo: la Relación Marginada**. Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- LOZADA i MARRODIAN, Carlos (Ed) (2000) **¿De Burócratas a Gerentes?: Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado**. BID, Washington.
- MANGRULKAR, L.; VINCE, Ch; y POSTNER, M. (2001) **Enfoque de Habilidades para la Vida para un Desarrollo Saludable de Niños y Adolescentes**. OPS, Washington.
- OEI – CEPAL (2002) **Educación y Conocimiento: Una Nueva Mirada**. Revista Iberoamericana de Educación N° 30, OEI, setiembre – diciembre.
- OIJ (2003) **Diez Años de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas**. INJUVE-CEULAJ-OIJ, Madrid.

OIJ (2002) **Situación Legal del Voluntariado en Iberoamérica: Estudio Comparado**. OIJ-BID, Madrid.

OIT (2003) **Panorama Laboral 2003: América Latina y el Caribe**. Oficina Internacional del Trabajo, Lima.

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

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

PNUD (2003) **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un Pacto entre las Naciones para Eliminar la Pobreza**. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Ediciones Mundi Prensa, Madrid.

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

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

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

RODRIGUEZ, Ernesto (2004a) **Organizaciones y Movimientos Juveniles en América del Sur: Estado de Situación y Bases para un Programa de Fortalecimiento Institucional**. CELAJU-UNESCO-BANCO MUNDIAL, Montevideo (en preparación).

RODRIGUEZ, Ernesto (2004b) **Políticas y Estrategias de Inserción Laboral y Empresarial de Jóvenes en América Latina: el Reto de la Empleabilidad**. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Infancia y Juventud Volumen 2, N° 1 (enero-junio de 2004) CINDE y Universidad de Manizales, Manizales.

RODRIGUEZ, Ernesto (2004c) **Juventud y Violencia en América Latina: Una Prioridad para las Políticas Públicas y una Oportunidad para la Aplicación de Enfoques Integrados e Integrales**. Revista DESACATOS N° 14, CIESAS, México.

RODRIGUEZ, Ernesto (2003) **Políticas Públicas de Juventud en América Latina: de la Construcción de Espacios Específicos al Desarrollo de una Perspectiva Generacional**. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Infancia y Juventud Volumen 1, N° 2, CINDE y Universidad de Manizales, Manizales.

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

RODRÍGUEZ, Ernesto (2002b) **Juventud, Desarrollo Social y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: Oportunidades y Desafíos**. En: Carlos Sojo (Ed) *“Desarrollo*

Social en América Latina: Temas y Desafíos para las Políticas Públicas’. FLACSO – BANCO MUNDIAL. San José de Costa Rica y Washington.

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

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

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

RODRIGUEZ, E. y DABEZIES, B. (1990) **Primer Informe sobre la Juventud en América Latina 1990**. Conferencia Iberoamericana sobre Políticas de Juventud, Madrid.

SANDOVAL, Mario (Ed) (2001) **Jóvenes: ¿En Busca de una Identidad Perdida?** Centro de Estudios sobre Juventud, Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago.

STIGLITZ, Joseph (2002) **El Malestar en la Globalización** Editorial Taurus, Bogotá.

UNESCO (2004) **Políticas Públicas de/para/com as Juventudes**. Brasilia.

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

UNFPA (2003) **Estado de la Población Mundial 2003: Valorizar a 1.000 Millones de Adolescentes**. Nueva York.

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

UNICEF (2001) **La Voz de los Adolescentes: Percepciones sobre Seguridad y Violencia en Buenos Aires, Montevideo y Santiago de Chile**. UNICEF, Montevideo.

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

VARIOS AUTORES (2004) **Construcción de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas**. Colombia Joven, GTZ, UNICEF, OIJ, CINDE, UAM. Manizales.

VARIOS AUTORES (2003) **Juventud, Diversidad Cultural y Desarrollo Local: Propuestas e Ideas contra la Exclusión Social**. Red de Mercociudades, Intendencia Municipal de Montevideo, Fundación F. Ebert, Montevideo.

WAISELFISZ, J.J.; XAVIER, R.; MACIEL, M. y BARBOSA, P. (2003) **Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003**. UNESCO, Brasilia.

WELLER, Jürgen (2003) **La Problemática Inserción Laboral de los y las Jóvenes en América Latina**. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 28, Santiago.