

POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA:
DE LA IRRELEVANCIA A LA INCIDENCIA (*)

Ernesto Rodríguez ()**
Montevideo, Febrero de 2012

(*) Texto preparado especialmente para su inclusión en la *Enciclopedia de la Juventud*, una iniciativa del *Seminario de Investigación en Juventud* de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) impulsada conjuntamente con la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la Editorial Porrúa de México.

(**) Sociólogo Uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), Coordinador del Portal de Juventud de América Latina y el Caribe (www.joveneslac.org), Consultor Internacional de las Naciones Unidas, del Banco Mundial, del BID, de la Unión Europea y de la OIJ en Políticas Públicas de Juventud y Desarrollo Social.

Introducción

Las políticas públicas de juventud han recorrido -en las últimas décadas- un fecundo proceso, del que hace falta extraer las correspondientes “lecciones aprendidas”. La edición de esta Enciclopedia de Juventud es, en este sentido, una excelente oportunidad para sintetizar y sistematizar los múltiples aprendizajes acumulados.

Las páginas que siguen intentan analizar estos complejos procesos, desde una perspectiva general (latinoamericana) asumiendo -en cualquier caso- que la amplia gama de matices y situaciones específicas (en los diferentes países y aún dentro de ellos) obligaría a mirar con más detalle las múltiples realidades encerradas en los análisis agregados como el que aquí se realiza, presentado -además- de un modo sintético y simplificado.

Para ello, caracterizamos esquemáticamente la actual situación de las nuevas generaciones en la región, para analizar luego con más detalles como se procesan las transiciones a la vida adulta, constatando -en este marco- que las múltiples transformaciones ocurridas tanto en nuestros sistemas educativos como en nuestros mercados de trabajo y aún en nuestras pautas culturales dominantes, impactan significativamente en tales procesos.

Asumimos en todo momento que las dos principales “misiones” que toda persona debe cumplir en la etapa juvenil, están vinculadas centralmente con la construcción de identidad y con la construcción de autonomía, por lo que realizamos una revisión general de las políticas públicas de juventud, analizando de qué modo y en qué medida tales políticas contribuyen o no a la obtención de tales propósitos.

Desde nuestro punto de vista, la contribución efectiva de tales políticas públicas de juventud a la construcción de identidad y autonomía, es muy limitada, en la medida en que funcionan bajo el acotado paradigma de la construcción de espacios específicos para la juventud y con enfoques exageradamente centrados en la consideración de las y los jóvenes como simples grupos de riesgo, sobre todo en las políticas sectoriales (educación, salud, empleo, etc.), conviviendo con enfoques más pertinentes en los “documentos” de política nacional de juventud que, aunque rigurosos en su diseño, no se aplican efectivamente.

Alternativamente, se propone operar a futuro con otros enfoques estratégicos, procurando dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva generacional (emulando la exitosa perspectiva de género), asumiendo en todo momento que las y los jóvenes son -ante todo- sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo, y enfrentando decididamente las desigualdades generacionales, para lo cual se propone fortalecer y transformar el rol del Estado en la construcción de sociedades más prósperas, democráticas y equitativas.

Naturalmente, estas políticas públicas no operan en el vacío, sino que se despliegan en el marco de procesos políticos, económicos, sociales y culturales complejos, que hay que tener en cuenta desde todo punto de vista, razón por la cual, comenzamos por presentar esquemáticamente este contexto, para luego sumergirnos en el análisis de las políticas de juventud como tal, y finalizar con el destaque de los principales desafíos a encarar en el futuro, para que las políticas de juventud pasen de la irrelevancia a la incidencia.

1 – AMÉRICA LATINA: UNA Y MÚLTIPLE

Históricamente, se han desplegado importantes esfuerzos tendientes a lograr una mayor integración entre nuestros países, asumiendo las múltiples coincidencias existentes, especialmente en lo que atañe a los problemas que enfrentamos, pero al mismo tiempo, la balcanización de América Latina sigue vigente, mostrando que la región es una y múltiple.

A – El Desarrollo Político: ¿Democracia a la Deriva?

Esto es visible en el campo político, donde coexisten intereses comunes con distancias importantes entre países y aún entre sectores económicos, sociales y políticos en las diferentes naciones que componen el complejo mosaico latinoamericano. Durante los años noventa, estas diferencias parecieron diluirse, a la sombra de la hegemonía neoliberal, pero la llegada al gobierno de partidos políticos progresistas y de izquierda, ha vuelto a mostrar que aquella aparente homogeneidad fue solo transitoria.

En paralelo, la preocupación de las ciencias políticas por los régimen autoritarios y las dictaduras de los años setenta y ochenta, fue cediendo terreno a los estudios centrados en los procesos de transición a la democracia y aún a los procesos de consolidación institucional, enfatizando en las debilidades de las nacientes democracias, primero sujetas a “herencias” complejas y luego desafiadas -adicionalmente- por procesos de corrupción (que alejaron a muchos de “la política”) y la consolidación de grupos paralelos de poder (como los vinculados al narcotráfico o los que giran en torno a conglomerados mediáticos).

Hoy en día, estos estudios se dedican a caracterizar los avances y las limitaciones de estos procesos de consolidación democrática, enfatizando que aunque ya no existen (en general) riesgos vinculados a nuevas irrupciones militares, estamos lejos de contar con regímenes consolidados, pues en la mayor parte de nuestros países seguimos sin poder consolidar instituciones democráticas estables, y en varios casos en particular, seguimos asistiendo a enfrentamientos internos de gran relevancia, que hacen dudar de las posibilidades de avances efectivos en este campo en el corto y mediano plazo.

Así, algunos autores describen a la democracia en la región como “un barco a la deriva”, (Ansaldi 2007) mientras que otros se dedican a demostrar que en algunos casos estamos ante “estados fallidos”, afirmando que tal como están organizados, son absolutamente inviables. Sin embargo, otros estudios se están dedicando a destacar los avances (que se van consolidando) en la paulatina transformación de democracias “representativas” en democracias “participativas”, al menos en algunos países de la región, mostrando que a pesar de todo se están registrando avances relevantes en este plano, proponiendo “persistir y no desistir” en este tipo de esfuerzos (ver PNUD 2011a y PNUD – OEA 2010).

En cualquier caso, también es constatale un cierto “cansancio” con la democracia vigente en casi todos los países de la región, en la medida en que los problemas de fondo no se solucionan (las encuestas de opinión pública lo destacan regularmente) aunque también en este sentido son notorias las diferencias entre países. Un panorama, en su conjunto, con luces y sombras, que sigue cuestionando la supuesta “homogeneidad” de la región.

B – El Desarrollo Económico: ¿Velocidades Diferentes?

Otro tanto ocurre en el plano económico. Los informes que regularmente difunden la CEPAL y otros organismos internacionales, lo demuestran palmariamente, y ello ha llevado a que algunos especialistas empiecen a destacar -con más fuerza que en el pasado reciente- las distancias existentes entre países, incluyendo algunos que han llegado a hablar de la existencia de “dos velocidades” en el crecimiento económico regional, contrastando la evolución que -en general- se nota en América del Sur, menos dependiente de Estados Unidos y más vinculada a “mercados emergentes” como China y la India, con tasas de crecimiento más elevadas, y la que se registra en Centroamérica y México, más dependientes de Estados Unidos en varios planos relevantes, con menores tasas de crecimiento y más afectados por la crisis económica y financiera internacional reciente.

El contrapunto, llevado a sus extremos puede -sin duda- ser un poco exagerado, sobre todo si se tiene en cuenta que al interior de ambas regiones hay situaciones bien diferentes en este plano, pero lo cierto es que algo de esto hay en términos más estructurales, lo cual puede ser definitorio a futuro, tanto en el plano de la previsibilidad de las evoluciones que puedan registrarse en los próximos años, como en lo que atañe a las orientaciones que habría que priorizar para tratar de incidir en tales rumbos futuros. Así, mientras algunos sostienen que esto es solo un asunto coyuntural y apuestan a la rápida recuperación económica norteamericana (como en el caso del actual gobierno mexicano, entre otros) otros miran el proceso en términos de oportunidad para la búsqueda de autonomía relativa, y afirman la necesidad de profundizar los vínculos con aquellos “mercados emergentes” (como en el caso del actual gobierno brasileño, entre otros).

Esto está tiñendo, además, los debates políticos más globales, pues mientras algunas figuras muy representativas de varios gobiernos de la región están destacando que sus países podrían alcanzar “el desarrollo” en los próximos años (como en los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay, entre otros) en otros casos los debates siguen polarizados en torno a los posibles “modelos de desarrollo” a aplicar (tema que analizaremos en la sección siguiente) sin que se vislumbren -todavía- perspectivas ciertas en la materia (como en Bolivia, Ecuador y Venezuela, entre otros). Países relevantes desde el punto de vista de su tamaño (como Argentina y Colombia, entre otros) se ubican en posiciones intermedias, sin que hasta el momento primen uno u otro de manera consensuada.

Estos procesos son muy visibles, por ejemplo, en el marco de las celebraciones de nuestros “bicentenarios”, pues mientras en algunos casos se enfatiza la necesidad de comenzar la nueva “centuria” en otras condiciones (mirando al futuro) en otros los diferentes sectores de poder se enfrascan en duros debates sobre las “lecciones” de la historia (mirando el pasado) procurando fundamentar de la mejor manera posible -a la luz de dichas “lecciones”- sus propias propuestas en materia de modelos de desarrollo. En este marco, la actitud de nuestros próceres es analizada en profundidad, pero sin que se generen acuerdos sustantivos relevantes al respecto: mientras unos sostienen que fueron los principales responsables de la “balcanización” de nuestra región, otros los ponen como ejemplo a seguir en materia de integración latinoamericana. Un debate, por cierto, que continuará presente por un buen tiempo, al menos en la mayor parte de nuestros países.

C – El Desarrollo Social: ¿Pobreza o Desigualdad?

Y sin duda, esto también se visualiza en el campo del desarrollo social, esfera en la cual coexisten países con elevados niveles de inversión pública en sistemas de protección y programas de apoyo a los sectores más excluidos que se financian con recursos propios (como ocurre sobre todo en varios países del Cono Sur) con otros donde la inversión social es prácticamente inexistente (en el marco de sistemas tributarios que recaudan muy poco) y los programas de apoyo a grupos vulnerables dependen -en una buena medida- de la cooperación internacional o de recursos apenas disponibles en el marco de coyunturas favorables, difíciles de sostener en el mediano y largo plazo (como ocurre en varios países centroamericanos y algunos del área andina).

Aquí, el contrapunto político entre gobiernos más “conservadores” y gobiernos más “progresistas”, se ha corrido de los tradicionales debates sobre “modelos de desarrollo” (más estado o más mercado) al énfasis en la necesidad de enfrentar decididamente las desigualdades sociales, más que seguir enfrascados en el simple combate a la pobreza, en el que se sumergieron decididamente los gobiernos neoliberales de los años noventa.

La propia evolución económica y social ha ido decantando estos debates, en la medida en que el combate a la pobreza ha tenido escasos avances, fruto del error de suponer que el simple crecimiento económico, junto a algunas iniciativas sociales “focalizadas” en los más pobres, iban a lograr mejores resultados, a la luz de la teoría del “chorreo”: favorecer a los sectores más ricos para que éstos -a su vez- inviertan en el crecimiento de nuestros países y por esa vía mejorar las condiciones de vida de los más pobres.

El famoso “Consenso de Washington” que iluminó tales iniciativas, fracasó estrepitosamente en América Latina y terminó siendo enterrado … en Estados Unidos, al momento de diseñar respuestas a la crisis económica y financiera de 2008, donde al contrario de las “recetas” que nos daban a nosotros, se aplicaron enfoques claramente estatistas, justificando -de paso- la inversión de cuantiosos recursos públicos en el salvataje de los mismos bancos (privados) que provocaron dicha crisis.

En nuestra región, incluso, también a contrapelo de las “recetas” antes mencionadas, en la mayor parte de nuestros países (y no solo en los que cuentan con gobiernos progresistas) se aplicaron medidas “contracíclicas”, procurando fomentar el consumo interno (ante la contracción de los mercados internacionales) y desplegando en paralelo importantes inversiones sociales, transfiriendo recursos en efectivo a las familias más pobres, para proteger los avances logrados en lo previo y evitar una nueva expansión de la pobreza.

Sin duda, las distancias respecto al pasado (en términos generales) son enormes, pero ello no debe ocultar las significativas diferencias existentes entre países, pues en varios casos la situación sigue siendo particularmente crítica, al tiempo que en otros ya se pueden encarar nuevos desafíos, como los mencionados en materia de combate a las desigualdades sociales, por razones de simple justicia social y como un mecanismo que permita lograr avances sustanciales en materia de legitimación de nuestras democracias, frente a mayorías excluidas que empiezan a notar -en varios casos- que los gobiernos pueden estar de su lado.

2 – FALSOS DILEMAS VERSUS OPCIONES RELEVANTES

En paralelo a “la realidad”, siempre se desarrollan debates ideológicos y políticos de gran magnitud, presentados casi siempre en términos de “dilemas” ineludibles que -en general- no son tales. Importa mostrar los más importantes y contrastarlos con respuestas concretas.

A – ¿Populismo o Mercados?: ¿La Derecha Dura no Valora los Matices?

Uno de los dilemas que la derecha dura y sus principales “intelectuales orgánicos” siguen planteando con mucha fuerza, es el que tradicionalmente contrapone “populismos” y “mercados”. Hay mucha literatura al respecto, generada sobre todo a la sombra del Consenso de Washington, pero entre los textos más recientes destaca uno de Sebastián Edwards (2009) que lo plantea con todas las letras, desde el propio título, y desde la primera hasta la última página (como si nada hubiera ocurrido últimamente).

La receta es conocida: nuestros países no funcionan por el gigantesco, ineficiente y costoso peso del Estado, atravesado por agudos cuadros de corrupción y guiados por líderes populistas que no entienden como funciona la economía, por lo cual, lo que corresponde es achicar el estado, liberar la economía abriéndola a la competencia, favorecer la lógica de “los mercados” (las grandes empresas privadas) y reservar -eso sí- las funciones ligadas con la seguridad interna y externa al Estado (según parece, es muy cara y no tienen por qué pagarla las empresas privadas).

Edwards, ex Economista Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe) sigue defendiendo la receta, más allá de reconocer que la falta de regulaciones de los mercados a veces produce algunos problemas (como la reciente crisis financiera mundial) y frente a tales planteos, los hechos concretos y un sin fin de especialistas han demostrado que lo que falló -en realidad- fue la propia receta. Otro ex Economista Jefe del Banco Mundial (a nivel global, por cierto, y no solo para América Latina y el Caribe), Joseph Stiglitz (2010) lo ha demostrado palmariamente.

En definitiva, el dilema no es tal. No es cierto que la única alternativa a “los mercados” sea “el populismo” y viceversa, más allá de que siempre es muy opinable clasificar a tales o cuales países (o gobiernos) en una u otra de tales categorías. ¿Es “populismo” defender el precio de las materias primas de las que dependen decisivamente varias de las economías de la región? ¿Es “libre mercado” sostener que la eficiencia económica, la existencia de reglas claras para las empresas privadas (nacionales y extranjeras) y las inversiones son claves para el desarrollo de nuestros países?.

En realidad, hay muchas otras vías para encarar el desarrollo de nuestras naciones, y los gobiernos de estos últimos tiempos en Brasil y Uruguay, entre otros, lo están demostrando, denunciando las prácticas imperialistas pero asumiendo las responsabilidades nacionales en la explicación de nuestras propias carencias, fortaleciendo el Estado y fijando reglas claras para la inversión privada, pero reconociendo su aporte al desarrollo, gobernando para las mayorías pero apostando a las instituciones, evitando los personalismos inconducentes, y procurando la integración regional sobre bases realistas y no solo en buenos discursos.

B – ¿Reforma o Revolución?: ¿La Izquierda Radical sigue Inflexible?

En las antípodas, probablemente, se ubica otro supuesto dilema que tampoco es tal, que contrapone “reforma” y “revolución”. Sin duda, se trata de un dilema histórico, que ha dividido a las izquierdas en el mundo entero durante todo el siglo XX y que en América Latina tuvo momentos extremadamente críticos, que enfrentaban a quienes propugnaban “la acumulación de fuerzas en el campo popular” con quienes impulsaban “la lucha armada”, con el saldo que todos conocemos: enfrentamientos armados con costos enormes, instauración de dictaduras militares, violaciones sistemáticas a los derechos humanos, y un largo etcétera, del que todavía estamos tratando de salir.

En la actualidad, este dilema se plantea en relación a la calificación que se otorga a los diferentes gobiernos progresistas y de izquierda existentes en nuestros países, brindando credenciales de “revolucionarios” a algunos (especialmente al encabezado por el Presidente Chávez en Venezuela) y el calificativo de “izquierda light” o “izquierda rosa” a otros, entre los que se ubica a los gobiernos de la Concertación en Chile, a Lula en Brasil y al Frente Amplio en Uruguay, entre otros. En esta caracterización, son revolucionarios quienes luchan por la construcción del “socialismo del siglo XXI” y son reformistas quienes “administran el capitalismo” aunque sea con “rostro humano” (Castañeda y Morales 2010).

Algunos “intelectuales orgánicos” que acompañan y orientan estas posturas, como James Petras y Henry Veltmeyer (2009) entre otros, hablan de la existencia de “espejismos” en la izquierda, que no permiten apreciar que están gobernando sobre la base de “volver a modelos económicos primario-exportadores”, sin cuestionar la dependencia y sin construir alternativas autónomas sólidas. Se trata, sin duda, de una elaboración interesante … pero estática, que supone que todo debe ser hecho de una vez y ahora (LA revolución) desconociendo que -en realidad- los cambios son acumulativos (reformas) y que una gestión de gobierno es muy corta como para intentar cambios radicales, sin reunir las condiciones necesarias para avanzar progresivamente en el proceso correspondiente.

Pero, de nuevo, la tercera realidad indica que los avances se están produciendo con más fuerza y sobre todo con más sostenibilidad, en los países gobernados por “reformistas”, y no solo en términos coyunturales sino mirado en perspectiva de mediano y largo plazo. Esto es fácilmente demostrable a través de la revisión de cualquiera de los indicadores que se quiera seleccionar. Así, es evidente que los países con economías más dinámicas y que a la vez están aprovechando la disponibilidad de más recursos para la inversión social, están logrando avances más significativos en la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales, junto con la consolidación de los respectivos sistemas democráticos, sustentados en el fortalecimiento de partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones sociales.

Se podrá decir que las condiciones de arranque son diferentes, y seguramente sea cierto, pero eso no invalida la comparación. En todo caso, lo que debería impulsar es un tratamiento menos ideológico y más realista de los calificativos, asumiendo que hay situaciones (estructurales y coyunturales) diferentes, que ameritan (y permiten o dificultan) tratamientos diferentes, sin que ninguno sea mejor que otro en sí mismo, y que pueden haber respuestas pertinentes diferentes, a situaciones también diferentes.

C – Gobernar para las Mayorías: Difícil ... pero Se Puede

Si dejamos por un momento los dilemas teóricamente existentes en los procesos de cambio actualmente en marcha en la región, y pasamos decididamente a los hechos, podremos constatar que -efectivamente- existen en América Latina varios ejemplos de cómo gobernar para las mayorías, desde posturas progresistas y de izquierda, y logrando resultados relevantes en varios planos de gran importancia.

El ejemplo más claro (por la extensión del período a considerar) es el de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, desplegados entre 1990 y 2009. Se trata, sin duda, de veinte años muy productivos desde el proceso de transformación de una dictadura en una democracia, y de una economía exclusivamente al servicio de los mercados a una economía que ha logrado mejorar notoriamente las condiciones de vida de las mayorías, incluyendo a los sectores más agudamente afectados por la pobreza y la exclusión. Esto, sin duda, es indiscutible. Podrá argumentarse que por algo la derecha ganó las últimas elecciones y hasta podría decirse que -en realidad- fue la Concertación la que perdió, pero ello tiene que ver con los descontentos existentes en la población, por lo que falta más que por lo que se ha logrado, en estas últimas dos décadas de grandes transformaciones (ver, por ejemplo, Bascuñan, Correa, Maldonado y Sánchez ed. 2009).

En la misma línea, pero en tiempos más acotados, la experiencia de los gobiernos de Lula en Brasil (entre 2003 y 2010) muestran también resultados sumamente relevantes, tanto en materia de crecimiento económico como en materia de desarrollo social y consolidación democrática. También en este caso existen varios balances con la evidencia correspondiente, y las “directrices del programa de gobierno 2011 – 2014” del PT, que llevó al gobierno a la actual Presidente, Dilma Rousseff, brinda las bases para imaginar como este proceso de transformaciones será profundizado en estos próximos cuatro años (ver, por ejemplo, Sader y García 2010).

Otro tanto puede decirse de los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay, que a partir de 2005 han logrado tasas de crecimiento de la economía inéditas en la historia, acompañadas de avances muy significativos en el plano social, en la gestión del Estado y en el fortalecimiento de la democracia, dando al mismo tiempo pasos de gran trascendencia en el campo de la inclusión social en el campo de la sociedad de la información, entregando un computador (con conectividad gratuita a internet) a todos los alumnos y maestros de la enseñanza primaria y ahora haciendo otro tanto con la enseñanza secundaria (ver, por ejemplo, Mancebo y Narbondo coord. 2010).

Sin duda, en los tres procesos quedan muchas (muchísimas) cosas por hacer, pero ello no puede llevar a la subvaloración de lo conseguido. Sin duda, gobernar para las mayorías es difícil .. pero se puede y es -en definitiva- la razón de ser de los gobiernos progresistas y de izquierda en América Latina. Ningún otro parámetro es más relevante: se gobierna para las mayorías (con énfasis en los excluidos) si se puede demostrar que se logra impactar positivamente en sus condiciones de vida y en el desarrollo de la participación ciudadana, a través de instituciones públicas, partidos políticos y organizaciones sociales sólidas (ver, al respecto, Calderón 2009b y Camerón y Luna ed. 2010, entre otros).

3 – JÓVENES EN AMÉRICA LATINA: TEMIDOS Y CONVOCADOS

La dinámica de las generaciones jóvenes latinoamericanas, debe ser ubicada en este complejo marco de situación general, destacando aspectos comunes y especificidades.

A – Ser Joven en América Latina: Tensiones y Paradojas

Las y los jóvenes latinoamericanos, tal como lo destacan la CEPAL y la OIJ (2004) están viviendo actualmente -con mayor dramatismo que otros sectores poblacionales- una serie de tensiones y paradojas que están marcando su presente y sobre todo su futuro.

- Una primera tensión o paradoja se da en el hecho de que las y los jóvenes tienen actualmente más acceso a educación y al mismo tiempo menos acceso a empleo.
- Una segunda tensión se produce por el hecho de que las y los jóvenes tienen actualmente más acceso a información y al mismo tiempo menos acceso a poder.
- En tercer lugar, las generaciones jóvenes tienen hoy más expectativas de autonomía, pero al mismo tiempo tienen menos opciones para materializarlas efectivamente.
- En cuarto lugar, es evidente que las y los jóvenes están mejor provistos de salud, pero al mismo tiempo están menos reconocidos en su morbilidad específica.
- Una quinta paradoja se da en el hecho de que las y los jóvenes son más dúctiles y móviles, pero están más afectados por trayectorias migratorias más inciertas.
- Una sexta paradoja se puede visualizar al comprobar que las y los jóvenes son ahora más cohesionados hacia adentro, pero tienen mayor impermeabilidad hacia afuera.
- En séptimo lugar, las y los jóvenes aparecen como más aptos para el cambio productivo, pero están al mismo tiempo más excluidos del mismo.
- Una octava tensión se puede visualizar claramente cuando se observa que las y los jóvenes son -al mismo tiempo- receptores de políticas y protagonistas del cambio.
- Una novena paradoja se da cuando se compara la expansión del consumo simbólico, junto con las restricciones crecientes en el consumo material.
- Por último, una décima tensión o paradoja permite contrastar autodeterminación y protagonismo por una parte, y precariedad y desmovilización por la otra.

Todas estas tensiones provocan malestares y conflictos sumamente relevantes, todo lo cual es vivido por los diferentes segmentos juveniles (varones y mujeres, urbanos y rurales, pobres y ricos, blancos y negros, etc.) de maneras muy diversas, pero en todos los casos atravesadas por circunstancias preocupantes y sumamente complejas.

B – Las Desigualdades Intergeneracionales en la Inversión de Recursos

Nada de esto es casualidad. En realidad, las y los jóvenes enfrentan este tipo de tensiones y paradojas porque las políticas públicas en general y la inversión de recursos públicos en particular, están desigualmente repartidos entre generaciones. Desde luego, esto tiene especificidades y particularidades muy diferentes en cada uno de los países de la región, pero en general se constata una muy baja inversión en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, conjuntamente con una más importante inversión en población adulta y -en varios países- sobre todo en la tercera edad, vía sistemas pensionales de amplia cobertura. La contra cara está planteada en la inversión de recursos que hacen las propias familias, centrada sobre todo en infancia y en adolescencia.

Solo recientemente, esto se está corrigiendo (lentamente y en dimensiones todavía escasas) a través de los programas de transferencias condicionadas (centrados hasta ahora en familias vulnerables con hijos/as pequeños/as, para tratar de asegurar asistencia escolar y cuidado de la salud) y esto marca un importante contraste, por cierto, entre América Latina y los países de la OCDE, en los cuales el consumo de las personas de entre 0 y 19 años se nutre por partes casi iguales de transferencias públicas y familiares, mientras en nuestra región, el componente de transferencias estatales no supera el 20 % del total. De hecho, en América Latina se gasta en personas mayores (como porcentaje de los ingresos por trabajo) aproximadamente la misma cantidad que los gobiernos de Europa, Estados Unidos y Japón, pero se invierte aproximadamente la mitad en niños y jóvenes, según lo destaca el Panorama Social de América Latina 2010 de la CEPAL.

“Para paliar estos déficits -sostiene la CEPAL- es necesario implementar medidas redistributivas sintonizadas con la lógica del ciclo vital, con énfasis en la población infantil y juvenil, y que implican transferencias a las familias cuyos ingresos laborales son claramente insuficientes. Estos mecanismos -agrega el informe- deberían implicar medidas diferenciadas para cada etapa y son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas que deberían revertir los déficits en cobertura y acceso a servicios de cuidado y estimulación temprana en la primera infancia, que confinan al individuo a un surco de exclusión durante la niñez y adolescencia, con un efecto negativo posterior sobre la fase de emancipación de los jóvenes. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación para el empleo, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta” (CEPAL 2010b).

Se trata, por cierto, de medidas acotadas que deberían ir acompañadas de otras de mayor impacto redistributivo, pero permitirían introducir cambios relevantes en la distribución de los recursos públicos entre generaciones, algo imprescindible por razones de estricta justicia social con sectores particularmente afectados por la pobreza y la exclusión, pero que también permitirían construir sistemas más sólidos de convivencia entre generaciones, con lo cual se podrían construir respuestas más pertinentes a la inseguridad ciudadana, que tanto preocupa a la opinión pública y a los tomadores de decisiones en la región.

C – Unidad y Diversidad: Rostros Múltiples y Especificidades Relevantes

Pero hablar de los jóvenes como un conjunto homogéneo, no tiene sentido. Si bien es cierto que comparten muchas características y enfrentan problemas comunes, lo que en realidad existen son diversos grupos específicos de jóvenes. Así, es evidente que no es lo mismo ser varón o mujer joven, ni es lo mismo habitar en el medio rural o en el medio urbano, ni es lo mismo pertenecer a familias de clase alta o clase baja o a grupos étnicos diferentes (ver CEPAL-OPS 2011 y CEPAL-UNFPA 2011), ni es lo mismo, acceder normalmente a las oportunidades de educación, salud y empleo, que no poder hacerlo. Por si lo dicho fuera poco, además, las y los jóvenes (de diferentes adscripciones grupales determinadas por el contexto) asumen identidades diversas en su vida cotidiana, en sus expresiones culturales y hasta en su sexualidad, y todo ello debe ser tenido centralmente en cuenta.

Desde los sectores más conservadores de nuestras sociedades, las diferencias son vistas como un problema, porque todo se juzga con el lente de “la gente como uno”, que todos deberían imitar. Se teme al “otro” por el simple hecho de ser diferente y se impulsan toda clase de acciones para “vigilar”, “controlar” y “castigar” al diferente, sobre todo cuando es pobre, negro o indígena, delincuente en potencia y “culpable” hasta que demuestre su inocencia, cambiando radicalmente las reglas de juego de cualquier sociedad democrática con sistemas de justicia independiente, que establecen precisamente lo contrario. La “defensa de la vida desde el momento de la concepción” (oposición a la despenalización del aborto), la oposición a la igualdad ante la ley para formar pareja (oposición a los matrimonios entre homosexuales), la obsesión por la rebaja de la edad de inimputabilidad de los menores infractores y muchas otras posturas netamente conservadoras, son más que elocuentes de este tipo de posiciones ideológicas y políticas.

Para los sectores progresistas, en cambio, incluyendo a buena parte de los sectores liberales, las diferencias son un valor a preservar y a potenciar, no solo a respetar. Es más, desde la defensa y la promoción de los derechos humanos (una bandera central del pensamiento progresista) es imprescindible ir más allá y enfrentar decididamente las desigualdades existentes, desde el apoyo a los sectores más desprotegidos. Por ello, se despliegan esfuerzos sistemáticos para destacar este tipo de posturas hasta en la denominación constitucional de nuestras naciones (como en el caso boliviano) y se trabaja constantemente para asegurar el ejercicio de derechos por parte de los grupos más vulnerables. La construcción de ciudadanía, en este enfoque, solo es concebible en el marco de procesos que aseguren equidad en el trato y en la participación de todos/as los/as ciudadanos/as.

Todo esto está centralmente vinculado con la diversidad juvenil, porque son precisamente las nuevas generaciones las que están siendo afectadas por las restricciones existentes (por ejemplo) en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos o en el endurecimiento de las penas para adolescentes que cometan delitos, desconociendo las más elementales normas legales (nacionales e internacionales) existentes en este campo. Esto debe iluminar centralmente la gestión de las políticas públicas a futuro, haciendo además un énfasis muy especial en el sector de jóvenes que ni estudia ni trabaja (conformado abrumadoramente por mujeres pobres) que recién ahora comienzan a ser reconocidos, pero que todavía no son objeto (y mucho menos sujetos) de políticas públicas.

4 – TRANSICIONES A LA VIDA ADULTA: POSIBILIDADES Y LIMITES

El diagnóstico de situación esquemáticamente presentado, permite imaginar mejor las oportunidades, las limitaciones y los desafíos existentes en el marco de las transiciones a la vida adulta que las personas jóvenes deben encarar en esta particular etapa de su vida.

A – Construcción de Identidad y Construcción de Autonomía

En este sentido, y para que puedan catalogarse como exitosas, estas transiciones a la vida adulta deben lograr dos grandes objetivos: colaborar con la construcción de identidad y colaborar con la construcción de autonomía. De hecho, estas son las dos principales “misiones” que toda persona debe cumplir en su etapa juvenil, y a ello debieran contribuir las políticas públicas, en respaldo a los esfuerzos de las familias y las comunidades.

La trascendencia de estos dos grandes procesos es por demás evidente. Las dos grandes preguntas que las personas jóvenes deben responder satisfactoriamente en esta crucial etapa de la vida son, “que y quien quiero ser” y “cómo voy a construirme un lugar en el mundo, sin depender de mis padres u otros adultos referentes”. Y en ambos casos, las dificultades que se enfrentan son enormes, aunque también se cuenta con oportunidades relevantes, que hay que saber aprovechar.

En lo que atañe a la construcción de identidad, es evidente que se trata de un amplio y complejo proceso, que incluye la dilucidación de alternativas en el campo de la formación y la inserción laboral, pero también en cuanto a la identidad nacional (en un complejo mundo globalizado) y hasta la identidad sexual, que va mucho más allá -obviamente- de procesos puramente biológicos e incluye componentes culturales sumamente relevantes.

Por su parte, en lo que tiene que ver con la construcción de autonomía, también estamos ante procesos de gran complejidad que incluyen -entre otras- opciones relevantes en el campo laboral, pero que también se relacionan con la disponibilidad de vivienda propia y con la conformación de lo que suele llamarse la “personalidad” de cada quien, que permitirá (o no) manejarse en el mundo con mayor o menor autonomía relativa.

En definitiva, se trata de dos procesos centrales en la vida de cualquier persona, y que se viven -notoriamente- de modos muy diferentes según sea el contexto en el que las y los jóvenes crecen y maduran, afrontando más dificultades en los territorios rurales, en las comunidades marginales urbanas y en las familias que no cuentan con los activos necesarios como para respaldar a sus miembros más jóvenes en estos procesos, sin contar además con los contactos necesarios para acceder a las oportunidades disponibles.

Desde luego, es más fácil para aquellos que pertenecen a familias que sí cuentan con dichos activos, que habitan en zonas residenciales urbanas bien equipadas en el campo tecnológico, que asisten a centros educativos de calidad, que tienen a su alcance los contactos necesarios para acceder a buenos puestos de trabajo y que pueden conocer de primera mano las mejores alternativas de inserción social, tanto en el plano local como a nivel internacional, en la medida en que pueden desplazarse sin problemas por el mundo.

B – Continuidades y Rupturas en los Itinerarios Tradicionales

Tradicionalmente, estos procesos de transición a la vida adulta se visualizaban con bastante certeza y de modos relativamente simples. Se trataba, en definitiva, de procesar tres grandes transiciones de manera exitosa: (i) la transición de la educación al trabajo; (ii) la transición del hogar paterno/materno al hogar propio; y (iii) la transición de la condición de “menor de edad” a la condición de ciudadano/a.

Durante mucho tiempo, a lo largo del siglo XX, se asumía que dichas transiciones se realizaban casi naturalmente, y que todos los jóvenes (aunque con diferentes ritmos y modalidades) lograban procesarlas satisfactoriamente. Se trataba, además, de transiciones secuenciales más que superpuestas, evolucionando desde la condición de estudiante a la de trabajador, y de allí a la asunción de roles ciudadanos y a la construcción del hogar propio.

Sin embargo, en las últimas décadas del siglo pasado y las primeras de este nuevo milenio, las cosas se han complejizado notoriamente, tanto en el plano de las condiciones estructurales que facilitan o dificultan estos procesos, como en el plano de las construcciones culturales de las nuevas generaciones, que han cuestionado los modelos tradicionales y han formulado sus propios itinerarios al respecto.

Con la masificación y la heterogeneización de la matrícula en la educación media y superior, sin que mediaran reformas efectivas que se hicieran cargo de estas complejas transformaciones estructurales, se comenzó a generalizar la idea del “sinsentido de la educación” (que ya no responde a las necesidades y expectativas de una gran parte de las y los jóvenes en la región) y se buscaron ciertas alternativas en el mundo del trabajo, pero también allí llegaron los procesos vinculados con la creciente informalización y deterioro de las condiciones de trabajo, con lo que se comenzó a hablar del “sinsentido del trabajo”.

Hoy por hoy, en estos campos existen al menos tres grandes procesos alternativos: la migración, la evasión y la criminalidad (Saraví 2009). Como nunca antes, las y los jóvenes buscan fuera de sus fronteras locales o nacionales las oportunidades que allí ya no encuentran, al tiempo que buscan en los consumos y la evasión lo que no encuentran en el marco de la asunción de compromisos tradicionales, teniendo –además- al alcance de la mano, las ofertas que se realizan desde el mundo de la criminalidad, que permiten generar ingresos en mayor escala y menor tiempo (más allá de los riesgos que ello implique).

En dicho marco, el trabajo ya no tiene para los jóvenes la centralidad que tenía en el pasado, y otro tanto ocurre con la familia, que se reformula radicalmente de la mano de la generalización de las uniones de hecho, la postergación de la tenencia de hijos y la transitoriedad asumida de los vínculos de pareja, relativizando también -por cierto- las tradiciones heterosexuales dominantes en el pasado.

Y por si fuera poco, de la mano de las crisis de los sistemas políticos tradicionales, la propia ciudadanía es asumida en la actualidad por parte de las nuevas generaciones sobre otras bases, también más relativas, sin “cheques en blanco” para nadie, cuestionando radicalmente las reglas de juego impuestas por las generaciones adultas.

C – Transiciones a la Vida Adulta y Políticas Públicas de Juventud

¿En qué medida y a través de que modalidades las políticas públicas de juventud responden a este complejo cuadro de nuevos desafíos? El panorama regional no deja mucho margen para el optimismo, pero existen algunas respuestas innovadoras que si logran abrirse paso y consolidarse, podrían transformarse en las bases de nuevas y más pertinentes estrategias.

Comenzando por las limitaciones, sustentadas en arrastres inconcebibles de viejas prácticas que ya no logran responder adecuadamente a los desafíos destacados, las más evidentes tienen que ver, en primer lugar, con la crisis de la enseñanza secundaria, campo en el cual el abismo existente entre cultura juvenil y cultura escolar provoca enfrentamientos cotidianos entre profesores adultos y estudiantes adolescentes, sin que se cuente con herramientas pertinentes para construir puentes y aprendizajes relevantes.

En la misma línea, hay que mencionar las limitaciones estructurales de nuestras políticas laborales, que siguen priorizando el empleo adulto, acompañado de ciertas preocupaciones por la erradicación del trabajo infantil, sin que se cuente hasta el momento con respuestas pertinentes a las demandas de inserción laboral juvenil. Los programas de primer empleo sustentados en la exoneración impositiva a los empresarios que contraten jóvenes preferentemente, han fracasado, y no se visualizan respuestas alternativas más potentes.

Adicionalmente, hay que agregar las prácticas vigentes en la mayor parte de nuestros países, en campos que a falta de mejores denominaciones podríamos denominar “morales”, en los que la legislación y las políticas públicas siguen imponiendo enfoques netamente conservadores, al tiempo que en la sociedad se van consolidando enfoques más liberales y modernos. Campos tan disímiles como la penalización o despenalización del aborto, la penalización o despenalización de las drogas, y hasta el mantenimiento o la rebaja de la edad de imputabilidad de los “menores” frente a la comisión de delitos, dividen muy claramente las aguas en toda la región, abriendo oportunidades muy grandes al “populismo punitivo”, impulsado por una opinión pública que exige cada vez más dureza.

Sin embargo, y como contra cara de lo que estamos describiendo, en algunos países comienzan a desplegarse esfuerzos que se desarrollan desde el paradigma que mira a las y los jóvenes como sujetos de derecho y como actores estratégicos del desarrollo.

En El Salvador, por ejemplo, se acaba de cerrar el Consejo Nacional de Seguridad Pública, abriéndose en simultáneo el Consejo Nacional de la Juventud (como organismo interministerial) priorizando en dicho marco los enfoques preventivos en relación a la violencia, al tiempo que en Costa Rica se va consolidando el Programa Avancemos, que transfiere recursos en efectivo a familias pobres con hijos adolescentes y jóvenes, con el fin de lograr la universalización de la enseñanza secundaria, y en simultáneo con la implementación del Plan de Acción de Empleo Juvenil (de carácter integral e integrado) que se viene desarrollando en el Perú, y el desarrollo de las Escuelas Abiertas en Brasil, Guatemala, México y otros países de la región. Son solo algunos ejemplos, es cierto, pero pueden llegar a ser importantes referentes de esfuerzos más amplios y sistemáticos en el futuro, si se logra contar con la voluntad política y los recursos para generalizarlos.

5 – LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

¿Cómo respondieron las políticas públicas de juventud a estos complejos desafíos? En mis escritos de mediados de los años noventa (por ejemplo, Rodríguez 1995) caractericé cuatro modelos hipotéticos al respecto, que en su estado puro no existieron ni se aplicaron en ninguno de los países de la región, sino que coexistieron en las diferentes etapas históricas, superponiéndose y hasta compitiendo unos con otros, en la segunda mitad del siglo XX.

A - Educación y Tiempo Libre con Jóvenes "Integrados"

Los diversos estudios conocidos en la época (Rodríguez y Dabezies 1990), destacaban el importante esfuerzo que nuestros países realizaron en el contexto de modernización y crisis recorrido en América Latina entre mediados y fines del siglo XX, en lo que tiene que ver con las políticas educativas. Aunque con ritmos y características muy variados, estos esfuerzos fructificaron en casi todos los países de la región en una incorporación creciente de sectores juveniles a los beneficios de la educación, especialmente en el nivel básico, y más adelante y en algunos países, también a nivel de la enseñanza media y superior.

Las estadísticas educativas del período, revelan con claridad que mientras a comienzos de los años cincuenta las tasas de escolaridad se ubicaban en el entorno del 47,9 % en la enseñanza primaria, a comienzos de los años ochenta la proporción había llegado al 98,6 %. En la enseñanza media, las cifras en el mismo período oscilaban entre el 6,9 % y el 30 %, mientras a nivel de la enseñanza superior, la cobertura pasó del 1,9 % al 15,7 % en el mismo lapso. Desde el punto de vista de las políticas de juventud, entonces, la inversión en educación fue una de las principales respuestas que los estados nacionales dieron históricamente a la incorporación social de las nuevas generaciones, y los resultados fueron muy alentadores, al menos desde el punto de vista cuantitativo.

Sin embargo, con el paso del tiempo, las posibilidades que la educación brindaba como estrategia de movilidad social ascendente, se fueron deteriorando, conjuntamente con un deterioro evidente de la calidad de la educación que se iba brindando, y el desarrollo de un fuerte proceso de segmentación, que iba concentrando cada vez de manera más clara las mejores ofertas educativas para los jóvenes pertenecientes a hogares de estratos medios y altos, dejando al mismo tiempo las ofertas de más baja calidad a disposición de aquellos pertenecientes a hogares de más escasos recursos o sumergidos directamente en condiciones de pobreza e indigencia muy evidentes.

Conjuntamente con la expansión del sistema educativo, los estados nacionales procuraron brindar buenas oportunidades en materia de uso del denominado tiempo libre de los jóvenes, asumiendo de manera explícita o implícita, que los jóvenes dedicaban la mayor parte de su tiempo a prepararse para ser adultos, a través de la educación, y que en el resto de su tiempo ("libre"), debían tratar de "pasarla bien", evitando caer en conductas censuradas por el mundo adulto, como el consumo de drogas, el ejercicio irresponsable de su sexualidad, etc. Así, se comenzaron a desarrollar diversas y muy variadas actividades deportivas, recreativas y culturales, fundamentalmente, que procuraban ocupar "creativamente" el tiempo libre de los jóvenes. Los ejemplos abundaban en casi todos los países de la región, pero lo que importa es resaltar la esencia del "modelo" de políticas de

juventud que estamos caracterizando, previsto como válido para todos los jóvenes, pero en realidad solo válido para los jóvenes "integrados" a la sociedad en general y a la educación en particular. En simultaneo, seguían existiendo enormes contingentes de jóvenes "excluidos", a los que no se llegaba con este tipo de modelos de políticas de juventud, sino con otro tipo de medidas, vinculadas con funciones de "control social", dado que se identificaba a "pobres" con "delincuencia" de manera casi automática.

En cualquier caso, resulta evidente que este modelo basado en la educación y el uso creativo del tiempo libre de los jóvenes, tuvo una incidencia notoria durante décadas, en las orientaciones prioritarias de los estados latinoamericanos en relación a las nuevas generaciones, y permitió que un amplio conjunto de jóvenes se fuera incorporando paulatinamente a las sociedades nacionales, a través de procesos de ascenso social concretados por la vía educativa. Aunque restringido -entonces- en sus alcances generales a solo algunos sectores juveniles, el modelo rindió (y sigue rindiendo) importantes beneficios para las nuevas generaciones latinoamericanas, por lo que su vigencia -al menos parcial- resulta sumamente relevante, desde todo punto de vista.

B - Control Social de Sectores Juveniles "Movilizados"

Con la creciente incorporación de jóvenes al sistema educativo, especialmente a nivel medio y superior, comenzó a gestarse una gran movilización juvenil organizada, básicamente en función de su condición de estudiantes, que rápidamente asumió sesgos contestatarios muy marcados, en abierto desafío al sistema político y social establecido, y en respuesta a la preocupante situación por la que atravesaban las sociedades latinoamericanas.

Aunque la movilización tuvo fuertes influencias externas de la época (el mayo francés es el referente principal al respecto) en América Latina la movilización estudiantil comenzó a intentar asociarse a otras movilizaciones populares, especialmente las protagonizadas por las organizaciones sindicales, que se desarrollaron también a la sombra de la industrialización sustitutiva, en casi todos los países de la región, y en menor medida a nivel campesino, en el contexto de los fuertes reclamos por el acceso a la tierra que dichos sectores impulsaban.

Los estudiantes universitarios organizados y movilizados crecientemente, comenzaron a influir luego en la formación de agrupaciones políticas de izquierda, y hasta de movimientos guerrilleros que tuvieron su etapa de auge especialmente en los años sesenta, a la sombra de la decisiva influencia de la revolución cubana. En un esquema de creciente polarización a nivel mundial, como el vivido en aquella etapa, dichos procesos resultaban lógicos, al igual que las reacciones que comenzaron a gestarse desde los sectores dominantes en la época, en los diferentes países de la región.

Así, comenzaron a desarrollarse ciertas variantes significativas del modelo de políticas de juventud descrito anteriormente, (incluso para algunos especialistas, lo que se gestó fue un nuevo modelo de políticas de juventud), centrado en un rol crecientemente vinculado a funciones de control social, que clásicamente cumplían las instituciones tradicionales en dichas materias (Ministerios de Seguridad, fundamentalmente), y que ahora debían ser respaldadas por otras instituciones, más específicamente ligadas a la promoción juvenil, dado el carácter eminentemente joven de las manifestaciones contestatarias de la época.

Las evaluaciones de las políticas de juventud conocidas, no hacen mayores referencias a estas situaciones, pero resulta evidente que este nuevo modelo (o variante del anterior) tuvo dimensiones más estrechas y mostró escasas aristas estrictamente juveniles, confundiéndose la mayor parte de las veces con las funciones clásicas y más genéricas de control social existentes en las diferentes sociedades latinoamericanas. De todos modos, las implicancias del modelo resultaron muy evidentes, y sus efectos resultaron muy notorios.

Así, la estrategia que se siguió, consistente en el aislamiento de los movimientos estudiantiles, y su "reclusión" en los propios establecimientos universitarios, resultó exitosa desde el ángulo de quienes propugnaban dicho control, por cuanto se evitó en la mayor parte de los casos la expansión de este tipo de movilizaciones a otras esferas sociales, impidiendo la vinculación de dichas iniciativas con otras provenientes o en desarrollo en el campo juvenil urbano popular, con lo que las dimensiones del fenómeno fueron casi siempre (salvo coyunturas excepcionales) acotadas y sesgadas desde el punto de vista social.

En todo caso, desde el ángulo de las políticas de juventud, otro elemento relevante a destacar, guardaba estrecha relación con el carácter eminentemente autónomo (impulsado desde el propio mundo juvenil) que tuvo el movimiento, al contrario de lo acontecido con el modelo centrado en la educación y el tiempo libre, que como vimos, fue más una respuesta del Estado a las nuevas generaciones, que una iniciativa impulsada y gestada desde los propios jóvenes.

También resultaba llamativo el sesgo de las luchas estudiantiles, que aunque comenzaron vinculadas a ciertas reivindicaciones ligadas con la vida de los propios establecimientos educativos, se transformaron rápidamente en reivindicaciones y propuestas ligadas con el funcionamiento general del conjunto de la sociedad, y en cuestionamientos centrales y directos a las propias estructuras de poder establecidas.

Siempre resultó infinitamente más fácil identificar a las luchas estudiantiles con la justicia social, la defensa de los derechos humanos o la paz mundial, que con reivindicaciones centradas en necesidades específicas de los propios jóvenes. Esto resulta particularmente llamativo, especialmente en lo que hace a la reflexión sobre los actores protagónicos en el campo de las políticas de juventud, un terreno en el que históricamente se han planteado debates muy fecundos y todavía abiertos en la región.

En cualquier caso, todo parece indicar la pertinencia de los comentarios y enfoques interpretativos desarrollados por algunos especialistas, como Javier Martínez (1983) que han tratado de demostrar que contrariamente a lo que acontece en el caso de los trabajadores o las mujeres (que se guían –sobre todo- por las dimensiones materiales de su existencia), los jóvenes y los movimientos juveniles parecen guiarse más por las dimensiones simbólicas de su existencia. Esto explica, en cierta medida, por qué los movimientos estudiantiles siempre han tenido una mayor capacidad para ligarse con otros movimientos sociales no necesariamente juveniles, conjuntamente con una muy escasa capacidad para acercarse a los movimientos juveniles urbanos populares, que crecientemente se iban consolidando en varias sociedades latinoamericanas en la época, y respecto a los cuales los estados nacionales estructuraron ciertamente otras respuestas, que conviene analizar por separado.

C - Enfrentamiento a la Pobreza y Prevención del Delito

La creciente movilización estudiantil y sindical registrada en los años sesenta fundamentalmente, derivó en buena medida en enfrentamientos sociales y políticos (armados en algunos casos) y la instauración de gobiernos militares en la mayor parte de los países que habían pasado por los regímenes populistas anteriores, lo que coincidió en el campo económico y social, con el comienzo de la recesión y la expansión de la pobreza.

Los gobiernos democráticos que comenzaron a generalizarse especialmente en América del Sur a mediados de los años ochenta, recibieron en ese sentido una pesada carga, que obligó a intentar fortalecer los regímenes políticos nacientes, conjuntamente con la puesta en práctica de programas de ajuste económico sumamente impopulares, a los efectos de poder hacer frente al pago de la deuda externa y al reordenamiento imprescindible de las economías nacionales y locales.

En dicho marco, se fueron desarrollando crecientemente nuevos movimientos juveniles, pero esta vez no eran protagonizados por estudiantes universitarios, sino por jóvenes pertenecientes a las poblaciones marginales de las principales ciudades del continente, mayoritariamente excluidos de la educación y de la sociedad en general. Los especialistas comenzaron a ocuparse crecientemente de los jóvenes "urbano - populares", y del fenómeno creciente de las "pandillas" juveniles, que con diferentes denominaciones (chavos banda, maras, gangues, etc.), comenzaban a desarrollarse en contextos muy diversos.

En paralelo, comenzaron a desarrollarse crecientemente fenómenos sociales "nuevos", en respuesta a la pobreza generalizada, que derivaron hacia finales de los años ochenta en verdaderas "asoladas" nacionales, incluyendo asaltos a supermercados, y que involucraban a amplios sectores de las poblaciones marginales de muy diferentes ciudades del continente. Seguramente, los acontecimientos ocurridos en Caracas a comienzos de 1989, fueron los más relevantes en la materia, pero ellos fueron seguidos por otros similares en varias ciudades argentinas y brasileñas, por citar solo algunos ejemplos adicionales. El protagonismo juvenil en casi todos los casos, resultó muy evidente.

Como forma de compensar al menos transitoriamente, los notorios problemas que generaban los programas de ajuste en materia de desarrollo social, se comenzaron a poner en práctica diversos programas de combate a la pobreza, sustentados especialmente en la transferencia directa de recursos a los sectores más empobrecidos, a través de programas alimenticios, de empleos transitorios o de cierta asistencia sanitaria, y organizados en torno a Fondos Sociales de Emergencia creados especialmente, por fuera de las estructuras ministeriales existentes. Aunque ninguno de ellos fue jamás catalogado como programa "juvenil", lo cierto es que en casi todos los casos la mayor parte de los beneficiarios eran jóvenes, y ello pudo corroborarse especialmente a través de la evaluación de los programas de empleo de emergencia, en los que participaron miles de jóvenes en casi todos los casos en que éstos fueron implementados.

El sentido eminentemente preventivo de conductas delictivas que dichos programas tenían en casi todos los casos conocidos, era muy evidente, y su importancia resultaba decisiva, por cuanto el aflojamiento de los controles sociales de corte represivo que había supuesto el fin de regímenes militares en varios países, sumado a la crisis de representación de varias

instituciones sociales existentes, dejaban un enorme vacío en estas materias. Sin embargo, los éxitos logrados en estas materias no fueron muy extendidos, dadas las dimensiones de la crisis y el carácter excesivamente coyuntural que se le dio a estos programas, en un contexto en el que las restricciones permanecieron por períodos más prolongados. Las tendencias hacia cierta recuperación económica, comenzaron a percibirse recién en los comienzos de los años noventa, y no lograron extenderse al conjunto de los países de la región, con lo cual, solo en algunos casos se pudo comenzar a verificar cierto retroceso significativo en la dimensión de la pobreza existente en el continente, con posteriores caídas y recuperaciones cíclicas.

Del mismo modo, resulta relevante recordar que ya en aquella época y en paralelo, especialmente en algunos casos nacionales, se iban desarrollando prácticas delictivas ligadas en buena medida al narcotráfico, que generaban estrategias competitivas sumamente "eficientes" desde el punto de vista estrictamente económico, vistas desde la óptica de los sectores populares, con lo que muchos de los programas de enfrentamiento a la pobreza se encontraron con escasas posibilidades de competir eficazmente en el terreno de las ofertas económicas. Como se sabe, el caso colombiano resultaba paradigmático en estas materias, pero había muchos otros casos relevantes, menos "famosos" pero igualmente preocupantes.

D - La inserción Laboral de los Jóvenes "Excluidos"

Ya entrados los años noventa, pareció comenzar a generalizarse un nuevo modelo de políticas de juventud, más preocupado por la incorporación de los jóvenes "excluidos" al mercado de trabajo. El paso más trascendente fue -seguramente- el diseño y la implementación del Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes "Chile Joven", que se ejecutó desde los inicios mismos de la restauración democrática en dicho país en 1990, y que luego fue imitado por otros varios programas similares en diversos países de la región.

Se trataba, en general, de programas que pretendían brindar capacitación en períodos de tiempo muy cortos, y a través de modalidades innovadoras, concentrando las preocupaciones en la pertinencia de los oficios que se seleccionaban, y en la efectiva inserción laboral de los jóvenes, más que en la simple capacitación técnica de los mismos, y eran ejecutados por parte de entidades privadas de capacitación, con una participación fuerte de los gobiernos nacionales en el diseño, la supervisión y la evaluación de las acciones que se impulsan.

Al parecer, estos programas trataron de responder con base en un paradigma diferente a los tradicionalmente conocidos en el terreno de la promoción juvenil, por cuanto no se guiaban por un simple criterio de justicia social con un sector poblacional afectado por el desempleo o el empleo precario, sino que se impulsaban sustentados en la convicción de que los recursos humanos adecuadamente capacitados, son un componente esencial de la transformación productiva y el crecimiento económico de nuestros países. Desde este punto de vista, por primera vez se comenzaban a estructurar acciones dirigidas a los sectores juveniles, priorizando las necesidades del propio desarrollo, y no solamente reaccionando ante demandas juveniles o necesidades en materia de control social de dichos sectores. Se trataba, incluso, exactamente de lo contrario, dado que se trataba de contar con los jóvenes para impulsar la modernización social y la transformación productiva, que los propios procesos de inserción internacional en los que nos estábamos tratando de ubicar, estaban exigiendo.

6 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: REMODELAR EL MODELO

Pero es preciso interpelar más a fondo las políticas públicas de juventud, para ver como responden actualmente a este complejo cuadro de situación y a estos nuevos requerimientos por parte de las nuevas generaciones, identificando algunos “contrapuntos” relevantes.

A – Políticas Sectoriales Versus Enfoques Integrados: Limitaciones y Desafíos

Para empezar, es evidente que prácticamente todos los países de la región cuentan con *Documentos* de Política Pública de Juventud aprobados formalmente en diferentes momentos del pasado reciente, con el impulso de los Organismos Gubernamentales de Juventud. Sin embargo, ninguno de dichos planes se está aplicando efectivamente, en la medida en que se trata de formulaciones muy generales, que carecen de metas específicas y cuantificables, responsabilidades institucionales claramente establecidas y partidas presupuestarias asignadas para su implementación efectiva (Rodríguez 2011a y 2010a).

En paralelo y en buena medida sin conexiones efectivas con dichos documentos de política pública, en los últimos años se han implementado grandes programas destinados a la juventud, implementados desde las principales instituciones públicas (ministerios, consejos presidenciales, etc.) que han contado con asignaciones presupuestarias importantes y han logrado impactar significativamente en las generaciones jóvenes, sin que los Organismos Gubernamentales de Juventud hayan tenido una participación efectiva en los mismos (aunque participen formalmente en varios casos en particular). De nuevo, ejemplos como el Projoven de Perú (capacitación e inserción laboral), Avancemos (transferencias condicionadas a familias que cuentan con miembros en edad de participar de la enseñanza secundaria) de Costa Rica, las Escuelas Abiertas de Brasil o el Programa Projóvenes (prevención de la violencia juvenil) de El Salvador, son más que elocuentes.

El panorama regional muestra, entonces, una situación donde las políticas “integrales” de juventud son visibles en cierta medida en los “discursos”, al tiempo que las políticas “sectoriales” destinadas a la juventud son las que siguen operando realmente en la práctica. En este marco, resulta altamente preocupante que mientras en el primer caso los enfoques que predominan miran a las y los jóvenes como “sujetos de derecho” y/o “actores estratégicos del desarrollo”, desde las políticas sectoriales se mira a las nuevas generaciones como un simple “grupo de riesgo”, con todas las consecuencias que ello tiene en la dinámica efectiva de las políticas públicas de juventud.

Y aunque algunos estudios especializados han tratado de llamar la atención en este sentido, los avances son más retóricos que prácticos. Esto es muy evidente -por ejemplo- en el campo de la prevención de la violencia relacionada con jóvenes, campo en el cual mientras todos los estudios serios vienen insistiendo en las potencialidades de la “prevención”, los organismos públicos de seguridad siguen operando mayoritariamente desde el despliegue de la “mano dura” (especialmente en Centroamérica, con leyes antimaras y otras herramientas similares) al tiempo que los Organismos Gubernamentales de Juventud tienen escasa incidencia efectiva en estas dinámicas. Otro tanto ocurre, obviamente, en otras esferas del desarrollo (educación, salud, empleo, etc.).

B - Construcción de Espacios Específicos o Perspectiva Generacional?

Lo dicho amerita analizar con algún detalle algunos de los “contrapuntos” más estratégicos. Es el caso, por ejemplo, de la contraposición establecida entre “construcción de espacios específicos” y “perspectiva generacional”.

La “construcción de espacios específicos para la juventud” se visibiliza claramente si recordamos que en las últimas tres décadas (al menos) nos hemos dedicado a crear Institutos y Consejos Nacionales y Municipales de Juventud (a nivel gubernamental y no gubernamental, respectivamente) al tiempo que hemos creado Casas de la Juventud, Clubes Juveniles y Parlamentos Jóvenes, entre otros espacios promocionales específicos. Del mismo modo, hemos aprobado Leyes de Juventud, hemos creado Observatorios de la Juventud, hemos realizado Encuestas de Juventud y hemos creado Tarjetas Jóvenes, procurando contar con espacios y herramientas específicas para jóvenes, en casi todas las dimensiones del funcionamiento de nuestras sociedades.

Pero lejos de lo que nos proponíamos, más que promover su integración social, muchos de dichos instrumentos han reforzado el aislamiento social de las y los jóvenes (el ejemplo de las Casas de la Juventud es -seguramente- el más notorio) al tiempo que la inversión de importantes esfuerzos en la aprobación de Leyes Generales de Juventud nos ha impedido trabajar más y mejor en la evaluación de los impactos esperados en las y los jóvenes de cualquier proyecto de ley. Otro tanto puede decirse en los demás ejemplos mencionados.

Si comparamos el trabajo desplegado en el campo de la juventud, con el desplegado en el campo de las mujeres, las implicancias concretas de este tipo de “contrapuntos” se hacen todavía más visibles, en la medida en que los movimientos de mujeres han priorizado “dotar a todas las políticas públicas de una perspectiva de género”, en lugar de impulsar la construcción de espacios específicos para las mujeres (por más que han trabajado también en este sentido en varias políticas sectoriales en particular) logrando más y mejores impactos desde todo punto de vista.

Frente a ello, se ha postulado la necesidad de dotar a todas las políticas públicas de una “perspectiva generacional”, procurando que dichas políticas públicas acompañen a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida, algo que puede parecer obvio (y sin duda lo es) pero que solo excepcionalmente se cumple en los hechos. Es más, en muchos casos, nuestras políticas públicas despliegan importantes esfuerzos en algunos momentos claves del ciclo de vida de las personas, que luego son abandonados o incluso contrarrestados con otras iniciativas en las etapas siguientes: el ejemplo de los programas de alimentación escolar, existentes en la enseñanza primaria pero inexistentes -en la mayor parte de los casos- en la enseñanza secundaria, es uno de los más elocuentes en este sentido.

La escasez de recursos (que obliga a su asignación prioritaria en algunos campos en detrimento de otros) y el diseño de políticas públicas en función del andamiaje legislativo vigente en todos nuestros países, que distingue -apenas- a menores y mayores de edad, explican en buena medida una situación que habría que cambiar de raíz a futuro, y para ello, hay que comenzar cuestionando de raíz el enfoque utilizado hasta el momento.

C - ¿Enfoque de Riesgo o Enfoque de Derechos?

En la misma línea de reflexión, importa explicitar más y mejor el “contrapunto” entre “enfoque de riesgo” y “enfoque de derechos”, analizando los fundamentos y las implicancias concretas de tales enfoques, en el campo de las políticas públicas de juventud.

El enfoque de riesgo, procuró mostrar las limitaciones de los programas y proyectos más tradicionales, 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. Pero como se sabe, 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 mostró la existencia de amplios sectores juveniles excluidos, viviendo en condiciones sumamente precarias y enfrentando limitaciones ilevitables, de no mediar medidas específicas de apoyo en el proceso de integración, pero no hizo (ni hace) referencia alguna a la condición ciudadana de los jóvenes y a los derechos inalienables que les corresponden en tal sentido, por lo que solo generó iniciativas paternalistas, que generaban (y generan) cierto rechazo entre los beneficiarios y evaluaciones sumamente críticas de parte del conjunto de la sociedad.

Alternativamente, comenzó a desarrollarse 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 dichas prácticas.

En cualquier caso, 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 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 todo caso y desde este ángulo, 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 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, aún suponiendo que se logran avances sustantivos en términos de mejoramiento de condiciones de vida.

D – Políticas Públicas Versus Inversión de Recursos: Contradicciones y Desafíos

En este marco, resulta imperioso contar con una visión más precisa y rigurosa de la inversión pública de recursos presupuestarios y extra presupuestarios en las y los jóvenes. Los estudios disponibles (realizados -por ejemplo- en Perú hace algunos años y en Guatemala más recientemente) demuestran que -lejos de lo que suele suponerse- se invierten cantidades significativas de recursos en las generaciones jóvenes (entre el 5 y el 15 % del presupuesto, según los casos) pero dicha inversión no se corresponde con las prioridades establecidas en los documentos de política nacional de juventud.

Así, mientras que en los documentos de política pública aprobados por los respectivos gobiernos (en las instancias institucionales correspondientes) se priorizan la inserción laboral y la participación ciudadana (por ejemplo) en los presupuestos se asignan los recursos -sobre todo- a educación y tiempo libre, al tiempo que mientras en las definiciones políticas se priorizan las y los jóvenes “excluidos”, en los presupuestos los recursos benefician abrumadoramente a los jóvenes “integrados”. Adicionalmente, la inversión en juventud está exageradamente concentrada en gastos de funcionamiento, restando partidas muy limitadas para inversión efectiva.

Evidentemente, la asignación de recursos tiene sus propias lógicas (acumulativas, altamente corporativizadas, etc.) y cambian muy lentamente, pero en el caso de las políticas de juventud, estos problemas se refuerzan con la ausencia de un actor corporativo que promueva una mayor y mejor inversión en las generaciones jóvenes. Esto ocurre, a su vez, por la propia condición juvenil, *transitoria* por definición: 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.

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. 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) o se exige que los responsables de las políticas públicas de juventud en las esferas del gobierno, sean elegidos por los propios jóvenes. El argumento es muy original, por cierto, pero es -además- muy peligroso, pues llevado a sus extremos, podría ser tildado de corporativo y hasta 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).

En suma, estamos ante “inercias” que cuesta mucho cambiar, pero es imperativo hacerlo, para responder a los nuevos desafíos demográficos y políticos vinculados a las juventudes.

7 – FORMATOS INSTITUCIONALES: AVANCES Y LIMITACIONES

Otras de las dimensiones relevantes a los efectos de identificar limitaciones y encararlas decididamente, es la vinculada con las dinámicas institucionales y el modo más fecundo de analizarlas es en términos comparados con las existentes en otras áreas afines.

A – Organismos Gubernamentales de Juventud: Roles, Funciones y Resultados

Durante la preparación y celebración del anterior Año Internacional de la Juventud, en la primera mitad de los años ochenta, apenas existían tres países con instituciones gubernamentales especializadas en promoción juvenil en América Latina: Costa Rica, México y Venezuela. Desde entonces, se han creado instituciones de este tipo en todos los países de región, lo cual muestra los avances concretados en este sentido.

Pero, ¿de qué tipo de instituciones estamos hablando?; ¿qué tipo de roles y funciones están desempeñando?; ¿cuáles han sido sus impactos efectivos en la dinámica de las políticas públicas de juventud y en el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes?. El análisis comparado demuestra que se trata de instituciones muy diversas entre sí, pues mientras algunas son Institutos Nacionales que gozan de cierta autonomía, otras son simples Direcciones de algún ministerio, otras son Programas Presidenciales y hasta hay algunas con rango ministerial, pero en general, han contado con escasos recursos y han tenido una escasa incidencia en la dinámica de las políticas públicas de juventud.

En general, en las leyes y decretos que las han creado, se han asignado -con gran amplitud- toda clase de roles y funciones a desempeñar, pero se han priorizado los relacionados con la articulación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de planes y programas, al tiempo que se han restringido -con ambigüedades en algunos casos en particular- los roles ligados a la ejecución directa de planes y programas destinados a la juventud. En la práctica, en cambio, muchas de estas instituciones han ejecutado diversos programas directamente, entrando en conflicto -muchas veces- con otras instancias institucionales.

¿Cómo se explican las limitaciones que han tenido las instituciones gubernamentales de juventud? ¿Es solo una cuestión relacionada con su reciente creación o se trata -sobre todo- de razones más estructurales, que atraviesan a gobiernos y países muy dispares desde todo punto de vista?. Hay muchos argumentos que fundamentan la pertinencia de las razones estructurales, por más que -en casi todos los casos- inciden siempre otros factores más coyunturales (perfil de sus dirigentes, tipo de “público” con el que trabajan, etc.).

Una de esas “razones estructurales” es la ya aludida transitoriedad juvenil, que condiciona todo el trabajo promocional (impidiendo la necesaria “acumulación” en términos de aprendizaje) y obliga (prácticamente) a operar con base en cierto “activismo”, más que apostando a procesos de mediano y largo plazo. En la misma línea pesan las dinámicas más arraigadas en la administración pública de casi todos nuestros países, muy centradas en la formulación de respuestas improvisadas a las “urgencias” de cada día, sin que se puedan formular estrategias más estables en el tiempo, procurando responder a asuntos “relevantes” (aunque no figuren entre las urgencias antes mencionadas).

Pero en todo caso, lo central en estas dimensiones se vincula con las carencias que ostenta la gestión institucional en juventud como tal, exageradamente centrada en la ejecución directa de algunas acciones específicas, en aquellas áreas temáticas que las grandes agencias ejecutoras (los ministerios, en particular) no cubren (especialmente en el campo del fomento de la participación juvenil), descuidando la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos, en una esfera (las políticas de juventud como tal) que requiere decisivamente de la articulación de esfuerzos, en la medida en que el tema atraviesa la gestión de una amplia gama de instituciones específicas. Ello obliga a contar con verdaderos “sistemas institucionales”, más que con instituciones específicas, pero solo recientemente se están empezando a concretar esfuerzos en este sentido, en algunos países.

B – Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad en Infancia y Adolescencia

Lo dicho puede visualizarse más claramente si se realiza un contrapunto entre la institucionalidad en juventud y la existente en el campo de la infancia y la adolescencia. Como se sabe, en este último caso estamos ante instituciones mucho más arraigadas en la estructura institucional de nuestros Estados, que han sido creadas hace ya mucho tiempo en la mayor parte de los casos, y que centran su accionar en la ejecución directa de acciones y programas, en la mayor parte de los casos a través de estructuras físicas propias (centros de acogida, clubes de niños, casas cuna, etc.) complementadas en algunos casos por la tercerización de servicios, a través de la contratación de ONGs para el desarrollo de algunas acciones específicas (hogares sustitutos, comedores infantiles, etc.).

Sin embargo, también en este caso existe una distancia bastante considerable entre los formatos y las dinámicas institucionales existentes en la práctica, y los formatos y las dinámicas que se han establecido -más recientemente- en los Códigos de la Infancia y la Adolescencia aprobados en los respectivos Congresos Nacionales, en cuyo marco se postula la necesidad de contar con instituciones rectoras y articuladoras (no necesariamente ejecutoras directas de planes, programas y proyectos) al servicio de todos los niños y adolescentes. Y a pesar de que ya muchos de estos Códigos tienen varios años de vigencia (en la medida en que han sido aprobados en los años noventa del siglo pasado o durante la primera década de este siglo) en muchos casos seguimos teniendo instituciones ejecutoras de políticas y programas para algunos niños y adolescentes (especialmente los más pobres), trabajando -en la práctica- con “instituciones pobres para niños pobres”.

Miradas en este “espejo”, las instituciones gubernamentales de juventud que siguen apostando al modelo “ejecutor” corren el serio riesgo de terminar en los mismos problemas que sus pares del área de infancia y adolescencia, ejecutando directamente algunos pocos programas, no necesariamente concentrados en jóvenes pobres, pero sí operando con jóvenes que tendrán que buscar en muchas otras instituciones (fundamentalmente los grandes ministerios nacionales) el acceso a servicios que los Organismos Gubernamentales de Juventud jamás le podrán brindar directamente (por más que cuenten con un conjunto mucho más amplio de recursos) al tiempo que seguirán sin cumplirse (ninguna otra institución puede hacerlo) las funciones ligadas con la articulación de esfuerzos y la dinamización de procesos interinstitucionales. Esto debiera ser un gran llamado de atención para quienes siguen apostando al modelo ejecutor en el campo de las políticas de juventud.

C – Institucionalidad en Juventud Versus Institucionalidad de Género

En el mismo sentido, resulta pertinente la comparación entre la institucionalidad en juventud y la institucionalidad de género, impulsada -en lo fundamental- por los movimientos de mujeres en los diferentes países de la región.

En este caso y como se sabe, los Institutos Nacionales de la Mujer se han creado contemporáneamente a los Institutos de la Juventud, pero han funcionado con una lógica totalmente diferente (procurando evitar los problemas enfrentados por las instituciones que operan en el campo de la atención a niños, niñas y adolescentes) centrándose su labor en la inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas públicas y, por lo tanto, procurando que cada institución pública (los ministerios, las alcaldías, etc.) operen con perspectiva de género. Se trata, sin duda, de una estrategia totalmente diferente.

Esto ha llevado a que desde los Institutos de la Mujer se trabaje intensamente para que desde los Ministerios de Seguridad se cuente con Comisarías para la Mujer (en materia de atención a los problemas ligados a la violencia), para que los Ministerios de Educación revisen sus diseños curriculares y hasta los textos de estudio desde la perspectiva de género (abundan los ejemplos de textos escolares con enfoques machistas que han sido cambiados radicalmente), para que los Ministerios de Trabajo cuenten con planes y políticas especiales de fomento de la inserción laboral de las mujeres (y de mejoramiento de sus condiciones de trabajo), para que los Ministerios de Salud revisen sus prácticas concretas a la luz de los derechos de la mujer, y un largo etcétera en la materia.

En paralelo, estos Institutos de la Mujer se han dedicado a revisar cada proyecto de ley a estudio en nuestros Congresos desde la perspectiva de género, han trabajado intensamente para que los Gobiernos Municipales incorporen perspectiva de género a su gestión operativa (hasta en el desarrollo de la infraestructura), han cuestionado centralmente los estereotipos sexistas con que operan los medios de comunicación, han tratado de incidir a fondo en la dinámica de la Justicia desde esta misma perspectiva y hasta han puesto en tela de juicio el lenguaje cotidiano (desde lo de “las y los” hasta asuntos más complejos), con lo cual, han logrado avances mucho más contundentes que si hubiesen operado sobre la base de crear “espacios específicos” para la mujer y hubiesen operado desde la ejecución directa de (algunos, pocos, limitados) planes y programas propios.

Mirando la institucionalidad en juventud desde este otro “espejo”, podría afirmarse que si se operara con una lógica similar (procurando dotar de una “perspectiva generacional” a todas las políticas públicas) se lograrían impactos mucho más relevantes, pero para ello, habría que diseñar instituciones totalmente diferentes. Para cumplir con los objetivos antedichos, los Institutos de la Mujer han procurado reunir al personal técnico necesario, cuidando especialmente que dicho personal cuente con la experiencia necesaria en acciones de incidencia desde la perspectiva de género, algo que en los Institutos de Juventud ha funcionado sobre bases más cortoplacistas, brindando puestos de trabajo a líderes juveniles transitorios, que rápidamente pasan a otras esferas de acción y que no necesariamente cuentan con la experiencia y con las capacidades técnicas necesarias, por lo cual, habrá que revisar a fondo estas dinámicas a futuro, si se pretende mejorar los impactos a obtener.

D – Ministerios de Desarrollo Social: el Desafío de la Integración Efectiva del Sector

Si, finalmente, se miran todos estos procesos y estas prácticas institucionales desde la lógica de los Ministerios de Desarrollo Social (creados más recientemente en la mayor parte de los casos nacionales) pueden formularse algunos comentarios adicionales.

Por un lado, es evidente que la “misión” de estos nuevos ministerios es -ante todo- la articulación efectiva de las iniciativas programáticas que implementan los diferentes organismos públicos del sector social, lo que implica lidiar con ministerios que cuentan con trayectorias prolongadas, mayores legitimidades institucionales y, sobre todo, infinitamente mayores recursos (humanos, infraestructurales y financieros), lo cual ha llevado a que -en la práctica- en varios casos los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) hayan comenzado a operar cubriendo áreas específicas (el combate a la pobreza) evitando la competencia con sus principales “competidores” (los Ministerios de Salud, Educación, etc.).

Una de las estrategias que mejores resultados ha dado en este sentido, ha sido la vinculada con el diseño y la implementación de los programas de transferencias condicionadas (PTC), que han permitido canalizar recursos a la educación y a la salud, pero a través de dinero entregado directamente a las familias y no a través del reforzamiento de los presupuestos de los respectivos ministerios. Como veremos más adelante, esto ha permitido abrirlle un espacio y un rol muy pertinente y muy relevante a los MDS, que aunque no fueron bien recibidos por los ministerios sectoriales en el comienzo de los respectivos procesos, finalmente se han ido legitimando, a la luz de la propia popularidad de dichas iniciativas.

En paralelo, las instituciones gubernamentales “poblacionales” (destinadas a niñez, adolescencia, juventud, mujer, tercera edad, etc.) se ubican (o están en proceso de hacerlo en el futuro cercano) en varios de los MDS de la región, y ello brinda una gran oportunidad para analizar en términos comparados los diferentes “formatos” institucionales existentes e incorporar todos aquellos cambios que resulten pertinentes. Sin pensar inevitablemente en “homogeneizar” dichos formatos (pueden haber especificidades a respetar en algunos casos en particular) podría avanzarse en gran medida si estos procesos analíticos y transformadores fueran impulsados desde una autoridad “superior” y no solo desde la propia lógica de las instituciones “poblacionales” como tal.

Algunos procesos nacionales, en particular, están recorriendo este tipo de caminos, y comienzan a mostrar algunos resultados positivos relevantes. En el caso de Uruguay, por ejemplo, el Plan de Emergencia dio paso al Plan de Equidad, y éste trató de articular varios de los planes “poblacionales” (el de Igualdad de Género, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia y el Plan Nacional de Juventud, entre otros). Otro tanto ocurre en El Salvador, donde la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, está fortaleciendo algunas áreas “poblacionales”, como en el caso de la mujer (a través de “Ciudad Mujer”) y la juventud (con la Política Nacional de la Juventud y la creación del Consejo Nacional de la Juventud, ya destacado). En la misma línea, parece estar operando el proceso en Chile, donde se está transformando el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en el Ministerio de Desarrollo Social, para articular las principales políticas del sector social, en función de las diferentes “poblaciones”.

8 – POLÍTICAS SECTORIALES DE JUVENTUD: LOGROS Y CARENCIAS

Como ya se dijo, la mayor parte de las políticas públicas de juventud operan desde la dinámica sectorial, pero solo excepcionalmente son analizadas de manera conjunta, por lo que resulta pertinente hacer algunos comentarios adicionales y específicos al respecto.

A – Educación Media: Distancias entre Cultura Juvenil y Cultura Escolar

La enseñanza secundaria, ha sido catalogada por varios especialistas como una de las principales “políticas públicas de juventud”. Un riguroso informe del SITEAL (2008) analiza estas particulares dinámicas, por lo que importa reseñarlo brevemente. El informe parte por constatar que “uno de los grandes cambios que se están consolidando en América Latina es la incorporación de la educación secundaria dentro del ciclo de educación obligatoria”. Esto representa un gran avance y al mismo tiempo grandes desafíos, tanto cuantitativos (ampliar sustancialmente la matrícula a este nivel) como cualitativos (adecuar la pertinencia de la oferta a una nueva “clientela”). Esto último es particularmente relevante pues “representa la necesidad de desarrollar un conjunto de mecanismos de integración y retención hasta ahora casi inexistentes”, en el marco de prácticas pedagógicas y administrativas que seleccionaban a adolescentes de clase media y alta, desincentivando la presencia de quienes provenían de hogares de escasos recursos.

El informe revisa como la dinámica de los establecimientos educativos medios sigue ignorando -en la mayor parte de los casos- la relevancia de la labor socializadora de las y los adolescentes que se procesa desde los grupos de pares (las culturas juveniles siguen ausentes en la enseñanza media) y desde las tecnologías de la información y la comunicación (viejas y nuevas) con lo cual, las distancias generacionales entre profesores y alumnos se tornan cada vez más significativas, haciendo cada vez más difíciles los imprescindibles diálogos entre profesores y estudiantes, lo cual, en definitiva, empobrece la labor educativa y minimiza los impactos a obtener.

Las TICs obligan a replantear completamente varias de las principales dinámicas de la práctica educativa. Es el caso del rol de profesores y profesoras, por ejemplo, centrado durante el siglo XX en la transmisión de informaciones útiles en las diversas materias o disciplinas (historia, geografía, ciencias, etc.) en un contexto donde costaba mucho acceder a dichas informaciones, lo cual con las TICs se ha transformado actualmente hasta en un evidente exceso de información disponible (en Internet) lo cual obliga a que desde la docencia el rol se transforme en apoyos para seleccionar, interpretar y utilizar dicha información (AHCET 2008, Claro 2010, Chrudtakis y Fowler 2010 y Urresti ed. 2008).

Otro tanto ocurre con las prácticas pedagógicas, que deberán ir superando paulatinamente el modelo “frontal” y el trabajo individual, por modalidades más horizontales y en equipo, donde -de nuevo- el rol del/la docente se centre en facilitar procesos y no simplemente en supervisar aprendizajes individuales, sustentados preponderantemente en la memoria. Hasta las técnicas de control y evaluación deberán ser revisadas a futuro, superando los mecanismos centrados en la repetición de los conceptos e informaciones brindadas por el/la docente, pasando a modalidades más centradas en la comprensión y en la utilización creativa de la información disponible (ver, por ejemplo, CEPAL – OEI – SEGIB 2010).

Tal como concluye el Informe del SITEAL, “las escuelas deben interactuar hoy con adolescentes que nacieron y se criaron en un mundo muy diferente a aquel en que nacieron sus padres y maestros. Y más diferente todavía del mundo en el que esas escuelas fueron concebidas (...) Cada vez más las escuelas secundarias están llenas de adolescentes que poco tienen que ver con el modelo de alumno para el que fueron pensadas o para las cuales sus docentes fueron formados ... Esta otra cara de la problemática adolescente, trasciende a la dimensión económica y representa un nuevo reto: la necesidad de repensar las instituciones orientadas a la educación secundaria, despojarlas de todos los rasgos heredados de su historia de segregación y concebirlas como instituciones integradoras que partan de un profundo conocimiento de esta nueva generación de adolescentes”.

B – Inserción Laboral: Desencuentros entre Enfoques de Oferta y de Demanda

Otra de las áreas clave en el campo juvenil, es la vinculada con la inserción laboral. Desde la década de los sesenta del siglo pasado, las respuestas brindadas desde las políticas públicas han ido cambiando, pero se sigue sin encontrar fórmulas satisfactorias. En la segunda mitad del siglo XX, el diagnóstico explicaba los altos niveles de desempleo y subempleo juvenil por los bajos niveles de capacitación laboral y la escasa experiencia de trabajo en las nuevas generaciones, y por lo tanto, se respondió básicamente con “programas de aprendizaje” que procuraban brindar capacitación y experiencia, mezclando el aula y la empresa, alternando en este marco, teoría y práctica. Las evaluaciones realizadas (Rodríguez 1995, por ejemplo) mostraron que estos programas cumplieron un importante rol en la integración laboral de las nuevas generaciones, en el caso de las y los jóvenes “integrados” (que podían invertir cuatro años en su pasaje por estos programas y contaban con el contexto familiar y social adecuado para hacerlo) pero que ello no ocurrió con los jóvenes excluidos (que no reunían dichas condiciones).

Asumiendo estas limitaciones, varios países procedieron a diseñar e implementar programas de capacitación laboral pensados sobre todo para jóvenes excluidos. La iniciativa pionera en este campo fue el Programa Chile Joven, construido con “enfoque de demanda” (tomando centralmente en cuenta las necesidades de las empresas) y no con “enfoque de oferta” (la oferta brindada por las instituciones de formación profesional, que en la mayor parte de los casos no tenían en cuenta adecuadamente aquellas necesidades). En casi todos los casos, estas experiencias procuraron articular las necesidades de las empresas con el aporte de un amplio abanico de entidades de capacitación (públicas y privadas), asumiendo a su vez que las y los jóvenes excluidos necesitaban contar con formación laboral y social a la vez, para que contaran con las herramientas necesarias para ejercer derechos ciudadanos y no solo para incorporarse al mercado de trabajo, asumiendo además desde el principio, que dicha formación (complementada con pasantías laborales en empresas reales) debía ser lo más corta posible (entre 3 y 6 meses en total) para que pudieran ser aprovechadas por jóvenes con necesidades perentorias en materia de ingresos.

Las sucesivas evaluaciones realizadas mostraron que estos programas lograban mejores resultados (en comparación con los tradicionales programas de aprendizaje): los beneficiarios lograron mayores y mejores niveles de inserción laboral que los del “grupo de control” en casi todos los casos. Sin embargo, las mismas evaluaciones llamaban la atención sobre varias limitaciones importantes de este tipo de programas. Por un lado, se

demostró que en este marco se seleccionaba a “los mejores entre los excluidos”, mientras que los más afectados por la exclusión social seguían sin ser atendidos adecuadamente, al tiempo que se insistía en la escasa “sostenibilidad” de estas experiencias, que se construían al margen de la institucionalidad existente y que solo eran viables con apoyos externos como los que tuvieron mientras se desarrollaron en sus comienzos (ver Abdala 2009).

Seguramente, tomando debida nota de estas limitaciones, en paralelo se fueron desarrollando -muy acotadamente y solo en algunos países de la región- otras respuestas complementarias, entre las que se destacaron algunas iniciativas relacionadas con el fomento del primer empleo (sobre todo a través de exoneraciones impositivas a las empresas que contrataran jóvenes), el desarrollo de sistemas de información y orientación laboral (en el marco de “servicios de empleo” en general, desarrollados por los Ministerios de Trabajo) y ciertas reformas de la enseñanza técnica y la formación profesional, para encarar las limitaciones del pasado ya reseñadas (ver, por ejemplo, Vera 2009).

Las evaluaciones realizadas, sin embargo, han constatado también en este caso impactos muy escasos y hasta marginales. En los programas de fomento del primer empleo, por ejemplo, los logros han sido muy acotados, tanto en los casos que se han promovido a través de leyes especiales (como en el caso del Uruguay en los años noventa) como en los que se han impulsado como iniciativas presidenciales que contaron con una gran prioridad en la agenda pública (como en México, más recientemente) y aún en los casos donde se establecen “cuotas” en la nómina de empleados en su conjunto (como en Colombia). Todos estos ejemplos parecen demostrar que el diagnóstico que sostiene que el problema tiene que ver con los elevados costos de la contratación de jóvenes para las empresas no se ajusta a la realidad, por lo que las respuestas de este tipo no brindan soluciones efectivas.

En la misma línea, el fomento del emprendedurismo entre los jóvenes tampoco ha tenido el impacto esperado, pese a los cuantiosos recursos puestos a disposición para este tipo de iniciativas, tanto por parte de algunos gobiernos como por parte de parte de la cooperación internacional. En este caso, se han destacado al menos dos tipos de explicaciones: por un lado, solo las microempresas “de desarrollo” parecen funcionar (no así las de “subsistencia”) y por otro, aún en el caso de prácticas exitosas, solo se llega a un escasísimo número de jóvenes, generalmente “integrados” y no a los “excluidos”.

Otro tanto se puede decir de los servicios de información y orientación laboral, donde también los diagnósticos previos parecen ser equivocados. En este caso, se ha sostenido que el problema radica en la falta de información y orientación, cuando en realidad el problema central es el tipo de estrategia con la que se asignan los empleos disponibles, centrada como se sabe en mecanismos “particularistas” (familiares, amigos, etc.) y no en mecanismos “universales” (servicios de empleo abiertos equitativamente a todos y todas). Lo mismo ocurre, con las reformas a la enseñanza técnica y la formación profesional que se quedan en aspectos curriculares sin cuestionar el modelo de fondo (o haciéndolo todavía muy tímidamente) que sigue centrado en la formación en oficios, cuando todo indica que hay que pasar decididamente a la formación por competencias (flexibilidad y creatividad, trabajo en equipo, manejo de ciertas tecnologías e idiomas, etc.) útiles para distintos puestos de trabajo, fomentando la empleabilidad (ver Rodríguez 2011a).

C – Atención de Problemas Específicos y Promoción de Estilos Saludables de Vida

La esfera de la salud adolescente ha sido atendida desde dos ángulos diferentes pero complementarios: la atención de ciertos riesgos (embarazos tempranos, consumos problemáticos, violencia, etc.) por un lado, y el fomento de estilos saludables de vida, por otro, y aunque el vínculo entre ambas estrategias no siempre ha sido fluido, se han logrado avances importantes, al punto que puede sostenerse que ésta es una de las áreas específicas de trabajo con jóvenes, que más y mejor se ha desarrollado en las últimas décadas. En tal sentido, la estrategia regional de la OPS en estos dominios para el período 2008 – 2012 se ha constituido en una referencia relevante en nuestros países, no solo por la rigurosidad con la que está formulada, sino también por los múltiples apoyos que los países están recibiendo en el marco de estas definiciones y líneas de acción.

Dicha estrategia está diseñada sobre la base de un riguroso diagnóstico previo de situación, centrado en una evaluación externa llevada a cabo en 2007, que “reveló que 22 de los 26 Estados Miembros que la respondieron han establecido programas nacionales de salud para los adolescentes. Si bien esto representa un claro avance, la respuesta de los sistemas y los servicios de salud a las necesidades de la población joven es a menudo deficiente y todavía se enfrenta con limitaciones presupuestarias. Además, los datos pertinentes y la información estratégica sobre la salud de este grupo poblacional sigue siendo escasa, y lo que está disponible no se usa para fundamentar las decisiones de políticas y el diseño de programas” (OPS 2008). Ahora se cuenta, incluso, con un nuevo documento estratégico, para el período 2010 – 2018 (OPS 2010) aún más riguroso y sistemático.

La Declaración Final de la *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Salud*, realizada en El Salvador en el año 2008, destaca entre sus considerandos que “los servicios de salud que se ofertan a adolescentes y jóvenes presentan carencias que limitan el acceso a la promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud, así como a la educación de la sexualidad, y contribuyen a la escasa e inadecuada rehabilitación de casos de enfermedades crónicas como hipertensión, diabetes, obesidad y malnutrición; embarazo y aborto en adolescentes, infecciones de transmisión sexual, mortalidad materna, violencia, lesiones de causa externa, adicciones, discapacidades psíquicas, motoras y sensoriales”, por lo que proponen garantizar “la creación y el fortalecimiento de Programas de Atención Integral en Salud específicos para adolescentes y jóvenes” y trabajar a futuro sobre un conjunto articulado e integrado de planes, programas y proyectos que puedan aplicarse en el marco de esfuerzos articulados entre todas las instituciones relacionadas con estas dinámicas.

Evidentemente, aunque todavía excesivamente genéricas, existen definiciones relevantes, pero habrá que ver si existen las capacidades institucionales y los recursos financieros necesarios para ponerlas en práctica, en un contexto donde ya no serán suficientes las definiciones generales y hará falta definir con precisión “como” ponerlas en práctica. Entonces, deberán enfrentarse las múltiples limitaciones que ostentan las políticas públicas en estos dominios (sectorialidad, centralización, predominio de los enfoques de riesgo sobre los enfoques de derecho, etc.) definiendo con precisión “quien hace qué”, esto es, procesando una precisa distribución institucional de roles y funciones, sobre todo entre los Ministerios de Salud, los Organismos Gubernamentales de Juventud y la Sociedad Civil.

D – Prevención de la Violencia: Relevancia de las Estrategias Inespecíficas

Sin duda, son evidentes los desafíos que plantea la participación creciente de adolescentes y jóvenes en la comisión de diversos delitos, así como su involucramiento -también creciente- en diversas manifestaciones de violencia, tanto en su calidad de víctimas como en su calidad de victimarios. En general, las clases dirigentes y la opinión pública suelen destacar esta última dimensión (presencia creciente de jóvenes en la comisión de diversos delitos) mientras que los organismos de defensa de los derechos humanos (entre otros) insisten en destacar los importantes efectos de la violencia sobre los jóvenes (altas tasas de homicidios y ejecuciones extrajudiciales cometidas contra jóvenes). Por si fuera poco, los problemas realmente existentes son generalmente amplificados por los medios masivos de comunicación, que fomentan el “amarillismo” desde lógicas que mezclan la necesidad de “vender” con serias implicancias empresariales (propiedad de medios de comunicación y de empresas ligadas a la seguridad en un mismo grupo empresarial) en no pocos casos. El resultado es la ampliación de la brecha entre la situación real y la situación percibida por la ciudadanía, agigantando aún más los problemas existentes (Kessler 2009).

Frente a tan problemático y preocupante cuadro de situación, las respuestas que se han venido implementando se han puesto en práctica desde lógicas muy diferentes y han logrado resultados también diversos. El enfoque de “*seguridad ciudadana*” prioriza -en definitiva- la protección de bienes y de personas y actúa en consecuencia, mientras que el enfoque de “*salud pública*” funciona sobre la base de la identificación de factores de riesgo y factores protectores, tratando de limitar los primeros y potenciar los segundos. Por su parte, el enfoque de “*derechos humanos*” opera desde un fuerte apego a la ley, denunciando constantemente las violaciones que se producen -sobre todo- en contra de las y los jóvenes, mientras que el enfoque “*económico*”, centra sus razonamientos en los costos de la violencia, tratando de identificar los incentivos y desincentivos que habría que manejar para incidir en la disminución de los elevados niveles de violencia existentes. Se trata de enfoques que coexisten en la realidad cotidiana de nuestros países: en general, el enfoque de seguridad ciudadana prima en los Ministerios del Interior, mientras que el enfoque de salud pública predomina en los Ministerios de Salud, de Educación y de Cultura, al tiempo que el enfoque de derechos humanos prima en buena parte de la sociedad civil y el enfoque económico predomina en los Ministerios de Finanzas y en los grupos empresariales.

En este marco, importa preguntarse por las estrategias -propiamente dichas- puestas en práctica para combatir la violencia y la delincuencia. La evaluación realizada demuestra que las experiencias sustentadas en enfoques preventivos logran más y mejores impactos que las estrategias puramente represivas o “moralistas”. Diferenciando niveles, incluso, se constata que las experiencias de prevención “inespecífica” (destinadas a todos los jóvenes, en general) son las más eficaces (programas como los de “escuelas abiertas” en Brasil, han logrado impactos sumamente relevantes) y aún en el terreno de las experiencias destinadas a “jóvenes vulnerables”, se han logrado impactos más relevantes desde el apoyo a la inserción laboral y el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes. Por su parte, las campañas “moralizadoras”, el fomento de “espacios específicos para la participación juvenil” y los programas de “mano dura”, no han logrado los resultados esperados y han agigantado los problemas que se pretendió solucionar (Rodríguez 2011c).

9 – QUE HACER Y COMO: PRINCIPALES DESAFIOS A ENCARAR

Llegados a este punto, ¿cómo podrían mejorarse sustancialmente los vínculos entre juventud, desarrollo y democracia en América Latina en esta segunda década del siglo XXI, para apoyar y facilitar los tránsitos a la vida adulta de las nuevas generaciones?.

A – Ni Estigmatización Ni Manipulación: Participación

Para empezar, habría que cambiar radicalmente los estereotipos y las prácticas más perversas de nuestras sociedades adultas en relación a las generaciones jóvenes. Al menos dos de las más graves, la estigmatización y la manipulación, debieran ser erradicadas.

Las estigmatizaciones son tremendas. Construidas desde los miedos más conservadores de nuestras clases dominantes, amplificadas y difundidas cotidianamente a través de los medios masivos de comunicación, ciertas prácticas culturales y religiosas y hasta desde varias políticas públicas (la educación, por ejemplo), las imágenes son devastadoras: en el mejor de los casos, los jóvenes son “inútiles sin experiencia” o “buenos para nada”, pero llegan incluso a ser “delincuentes en potencia” y “culpables hasta que demuestren su inocencia”, con mucha facilidad y casi sin escalas.

¿Por qué tales temores?. En varios de nuestros países, hasta la demografía “explica” en parte estas tesis: en sociedades pobladas masivamente por menores de 30 años (jóvenes actuales o que lo serán muy pronto) desde mentalidades adultas conservadoras es más fácil ver los peligros que las oportunidades. A ello se suman las explicaciones sociológicas: las nuestras son, además, sociedades que excluyen a las grandes mayorías, por lo que no estamos hablando de jóvenes en general, sino de jóvenes pobres y excluidos en particular. Y por supuesto, también suman las explicaciones más políticas: los actuales adultos, tienen la marca de la época de los grandes conflictos políticos de los sesenta, setenta y ochenta, y saben perfectamente que tales conflictos fueron protagonizados por jóvenes.

¿Estos temores son nuevos? Y si no es así, ¿cómo se expresan actualmente? Desde luego, siempre existieron, pero tuvieron expresiones diferentes a lo largo de la historia reciente. Para los que hoy peinamos canas, ser joven -en el imaginario conservador dominante en nuestros países- era ser “comunista” o “guerrillero”. Hoy, para los mismos imaginarios, ser joven es ser trasgresor de la normas establecidas (como no pueden cambiar el mundo, le faltan el respeto) o simple y sencillamente, delincuente. En buena medida, las mentalidades conservadoras necesitan tener siempre un “enemigo” fácil de identificar ... que casi siempre es joven (aunque su ropaje cambie con el paso del tiempo).

Y cuando no hay estigmatización, hay manipulación, fundamentada más o menos con los mismos argumentos, con mayor énfasis en lo de “buenos para nada”, que hay que “orientar” para que no se descarrilen y “usar” (en el peor sentido de la palabra) para obtener beneficios propios, aparentando preocupación por los demás. También de esto saben los medios de comunicación, abanderados del fomento del consumismo privado desenfrenado, junto con el fomento de la “apatía” frente a la política y la dinámica ciudadana. ¿Respuesta?: fomento de la participación ciudadana auténtica, a todos los niveles.

B – La Hora de la Igualdad ... También entre Generaciones

Si miramos ahora el marco en el que estos procesos se despliegan, habría que tomar conciencia de que a diferencia del pasado, ahora está más claro que el problema no es la pobreza sino las desigualdades sociales. Pero aún en este marco, es evidente que las desigualdades que más afloran (y más se miden) son las de ingreso, las de género, las territoriales y las étnicas. Poco y nada se dice (aunque esto está empezando a cambiar) sobre las desigualdades entre generaciones. Frente a esta cruda realidad, la CEPAL ha propuesto -como ya destacamos- invertir prioritariamente en los menores de 29 años.

Tenemos, felizmente, algunas experiencias que demuestran que, además de necesario, esto es posible y completamente realizable. En el campo de los programas de transferencias condicionadas, por ejemplo, el Programa Avancemos de Costa Rica y el Programa Oportunidades de México, se centran (en el primer caso) o contemplan en buena medida (en el segundo) a las y los adolescentes como “elegibles” entre potenciales beneficiarios. Hay que generalizar este tipo de experiencias, apoyando a las familias con hijos/as adolescentes, incluyendo “condiciones” vinculadas con finalización de la enseñanza secundaria y con capacitación e inserción laboral (más detalles en Rodríguez 2011a).

Pero hay que ir más allá, desvinculando la protección social de la condición de activo (por un buen tiempo la mayor parte de las y los jóvenes seguirán al margen del mercado de trabajo) y asegurar protección social en tanto derechos ciudadanos. Las futuras redes de protección social deberán ser construidas sobre esta base, asumiendo que el mundo en el que fueron construidas las anteriores (aún con todas sus carencias y limitaciones) ha cambiado notoriamente, y hace falta adecuarse a las nuevas realidades. Algo de esto se está construyendo en algunos países (Chile y Uruguay, entre otros) pero habrá que multiplicar dichas experiencias en un número más amplio de países, favoreciendo más y mejor a las y los jóvenes, en su calidad de ciudadanos y ciudadanas.

Adicionalmente, habrá que asumir que la principal “vacuna” frente a las estigmatizaciones y manipulaciones existentes, es –como dijimos- el fomento de la participación. Así como la palabra clave en relación a la infancia es “protección”, y en relación a las mujeres lo es “igualdad”, la palabra clave en políticas de juventud es “participación”, porque, definitivamente, es imposible construir identidad, construir autonomía y aprender a ser ciudadano/a (tres misiones claves en esta etapa de la vida) a través de algunos “cursos”: la identidad, la autonomía y la ciudadanía se construyen participando, eligiendo entre opciones alternativas, cometiendo errores y corrigiéndolos, y todo ello -además- solo es posible con otros, y ojalá, con otros diferentes y no solo con otros iguales.

Y para ello, habrá que cambiar radicalmente las visiones sobre la participación juvenil. Por un lado, habrá que cambiar de raíz viejas prácticas (en los partidos políticos, en las organizaciones sociales, etc.) y por otro, habrá que reconocer y apoyar (con mucha fuerza y sin manipulaciones de ningún tipo) las nuevas formas de participación (más informales, más ligadas con la vida cotidiana, etc.) de mayor convocatoria entre las y los jóvenes, aunque a los adultos les cueste entenderlas, promoviendo -eso sí- más espacios universales (auditoría social, por ejemplo) y no solo específicos (casas de la juventud, etc.).

C – Abrir Espacios y Fortalecer el Estado, Avanzando con Flexibilidad

Lo dicho nos lleva de la mano a un tercer desafío clave: nada de esto es posible sin Estados fuertes, que operen exitosamente en el campo de las políticas públicas, asegurando eficacia y eficiencia en su gestión operativa, sin duda, pero también, relevancia, pertinencia y sostenibilidad, a todos los niveles. Seguramente, esta es la dimensión en la que más claramente nos tenemos que alejar del dogma neoliberal del “achicamiento” del Estado.

Pero para que estos Estados fortalecidos sean realmente eficaces y eficientes, y para concretar las propuestas que venimos formulando, es preciso abrir muchos espacios que hoy están cerrados (privatizados, podríamos decir, aunque no el sentido clásico del término) y que fueron creados como espacios públicos al servicio de todos. El caso más claro, seguramente, es el de la educación: hay que universalizar las “escuelas abiertas”, abriendolas los fines de semana a toda la comunidad circundante, priorizando a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (a todos y no solo a estudiantes) para promover toda clase de actividades lúdicas, recreativas, deportivas y culturales, que colaboren centralmente con la construcción de identidad, la construcción de autonomía y la construcción de ciudadanía.

En paralelo, desde luego, hay que asegurar la universalización del acceso a la enseñanza primaria y secundaria, como una medida imprescindible para logros significativos en materia de inclusión social y desarrollo. En este marco, una medida central es abrir el acceso a todos y todas a las oportunidades que brinda la sociedad de la información, procurando la universalización en el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a todos los niveles. Necesitamos, definitivamente, generalizar la vigencia de iniciativas como el Plan Ceibal de Uruguay, en todos nuestros países, para que esto -además- nos permita crear los espacios para que las generaciones jóvenes puedan aportar al desarrollo de nuestras sociedades, en una esfera en la que se manejan “como pez en el agua”, introduciendo al mundo adulto en estas señas definitorias del siglo XXI.

En la misma línea, habrá que procesar cambios culturales fundamentales en nuestras sociedades, recogiendo dinámicas que se han ido gestando en la sociedad civil y acompañándolas de reglas de juego (leyes) e iniciativas programáticas (políticas públicas) que acompañen tales transformaciones. Nos estamos refiriendo a muchas de las vinculadas con las dinámicas culturales, los derechos sexuales y reproductivos, y las expresiones y canales de comunicación social existentes hasta el momento. Definitivamente, nuestras políticas culturales deben abandonar el criterio tradicional de considerar cultura a la música clásica, desconociendo en paralelo las nuevas expresiones musicales juveniles, al tiempo que habrá que asumir que la formación de parejas y la tenencia de hijos, ya no se guían por los criterios tradicionales en torno al matrimonio heterosexual clásico, y que las formas y canales comunicacionales tradicionales ahora conviven con múltiples nuevas formas y expresiones (radios comunitarias, teatro callejero, etc.) tan legítimas como aquellas, y que merecen también contar con los espacios y los respaldos estatales correspondientes.

Sin duda, hay mucho por hacer, pero tenemos experiencias en las que apoyarnos. Avancemos con flexibilidad, asumiendo las especificidades locales, y al mismo tiempo con convicción, con la seguridad que brindan los éxitos logrados y el apoyo de las mayorías.

10 – ¿QUIÉN HACE QUÉ?: CUESTIONANDO ACTORES Y ESTRATEGIAS

Lo dicho puede parecer compatible pero exageradamente genérico, por lo que importa agregar algunos comentarios que permitan “aterrizar” dichas propuestas con algunas iniciativas más prácticas y más concretas.

A – Innovar en el Campo Institucional, Revisando Roles y Funciones a Cumplir

La construcción de espacios específicos para la juventud, como estrategia central en el campo de las políticas públicas destinadas a este grupo poblacional tiene, como ya hemos comentado, serias limitaciones, y esto se verifica -también- en el terreno institucional.

En este sentido, el principal problema ha sido -hasta el momento- la concentración casi completa de esfuerzos y recursos en la construcción de Institutos Gubernamentales (a nivel nacional y local) de Juventud, junto con la construcción de Consejos de Juventud (también a nivel nacional y local) para el fomento de la participación juvenil, a espaldas muchas veces de la dinámica del conjunto del gobierno y de la sociedad civil. Esto se ha visto de manera particularmente destacable, en la asignación de roles y funciones centradas en la ejecución directa de planes, programas y proyectos en el caso de los primeros (en el plano gubernamental) y en la apuesta a elegir “consejeros juveniles” de manera directa, ignorando la existencia de organizaciones y movimientos juveniles, en varios países de la región.

La primera de dichas prácticas, ha llevado a que el accionar de los Institutos Gubernamentales de Juventud se haya enfrentado a la gestión de grandes ministerios (educación, salud, trabajo, etc.) perdiendo -naturalmente- casi todas las batallas, lo que ha redundado en definitiva en el “refugio” de estos Institutos en áreas marginales de las políticas públicas, que no se atienden desde los grandes ministerios (atención del tiempo libre de los jóvenes, fomento de su participación ciudadana, etc.). Y en paralelo, los Consejos de Juventud han carecido de la representación necesaria, al no estar compuestos por representantes de movimientos juveniles realmente existentes.

Hace falta un cambio radical en estos dominios, apostando fuertemente a la construcción y el fortalecimiento de sistemas institucionales que articulen dinámicamente todos los esfuerzos necesarios para encarar políticas públicas de juventud integradas e integrales, y ello tiene que ser el resultado final de esfuerzos encaminados a que todos los ministerios y todos los municipios cuenten con programas pertinentes de juventud, y que otro tanto ocurra con los poderes legislativo y judicial, y con las grandes iniciativas de la sociedad civil (movimientos feministas, de derechos humanos, indígenas, campesinos, etc.).

En dicho marco, los roles y las funciones de los Institutos Gubernamentales de Juventud debieran variar radicalmente, concentrándose exclusivamente en la dinamización de procesos y en la articulación de esfuerzos, descartando la ejecución directa de planes y programas, salvo en áreas claves para el funcionamiento del sistema como tal (generación y difusión de información y conocimiento, capacitación de recursos humanos, apoyo al diseño e implementación de planes y programas, monitoreo y evaluación permanente, etc.). Nadie los puede sustituir en estos roles, dinamizando el sistema institucional a construir.

B – Concretar la Perspectiva Generacional en la Práctica, a Todos los Niveles

Alternativamente, hace falta trabajar con “perspectiva generacional” (según ya hemos comentado) a todos los niveles. Esto significa revisar prácticas concretas en varios planos simultáneamente y de manera sistemática, y una simple enumeración de las principales áreas a ajustar debería incluir -al menos- las siguientes prioridades:

- Generación de Conocimiento: hace falta avanzar en la realización de encuestas nacionales de juventud, que incluyan muestras de jóvenes (como hasta ahora) y también de adultos (auscultando las opiniones de adultos sobre la juventud) ubicando a las nuevas generaciones en el conjunto de la sociedad, sin aislarlos innecesariamente.
- Legislación Juvenil: hace falta superar resueltamente la acotada visión centrada en la aprobación de leyes generales de juventud (de escasa aplicación efectiva) y pasar a revisar el impacto posible en las y los jóvenes de cualquier proyecto de ley a estudio del Congreso (de gran impacto en las nuevas generaciones, en la mayor parte de los casos).
- Monitoreo y Evaluación: hace falta mirar al conjunto de las políticas públicas (y no solo a las específicamente centradas en las y los jóvenes) pues muchas de ellas tienen una gran incidencia en las nuevas generaciones (educación media y superior, acondicionamiento urbano, cárceles, etc.) y casi nunca se miran desde este ángulo.
- Asignación de Recursos: hace falta monitorear y evaluar el presupuesto nacional, haciendo un particular hincapié en la asignación de recursos a los distintos grupos poblacionales, asumiendo que están distribuidos muy desigualmente desde el punto de vista intergeneracional, como ya hemos comentado.
- Capacitación de Recursos Humanos: hace falta superar resueltamente el enfoque centrado casi exclusivamente en la formación de “líderes juveniles” y ocuparse resueltamente de la formación de los muchos adultos que trabajan con jóvenes (profesores, personal de salud, policías, etc.).
- Consejos de la Juventud: es imprescindible reconocer los roles de representación de intereses juveniles que pueden cumplir -sin duda- las organizaciones y los movimientos juveniles, aunque muchos no sean tan “representativos” como podría desearse (¿que tan representativos son otros movimientos sociales que sí son aceptados?).
- Medios de Comunicación: hace falta un trabajo sistemático y permanente que permita ir acotando la incidencia de las campañas estigmatizadoras que muestran solo a los jóvenes problemáticos (o a los de clase alta en otras secciones, por cierto) y destacar sobre todo a las y los jóvenes que se esfuerzan diariamente y nunca son noticia.

Estas y otras medidas similares promoverían avances sustanciales en la línea de ir incluyendo una perspectiva generacional en el conjunto de las políticas públicas, superando el enfoque centrado en la construcción de espacios específicos para la juventud.

C – Más Poder a los Jóvenes y Limitación de la Incidencia de los Poderes Fácticos

Todo lo dicho hasta el momento evidencia -sin duda- que para que las políticas públicas de juventud puedan avanzar efectivamente, hace falta cuestionar decididamente la distribución del poder actualmente existente en nuestras sociedades.

No se trata, por cierto, de reivindicar el “poder joven” como algo aislado y proponer ingenuamente aquello de “los jóvenes al poder”. Se trata, en realidad, de que así como hacen falta mayores equilibrios en la distribución del poder desde el punto de vista del género (para lo cual hay que lograr que las mujeres tengan más poder que hasta el momento), se puedan procesar cambios que permitan mayores equilibrios en la distribución del poder entre generaciones (lo que implica darle más poder a las y los jóvenes) no solo por un simple criterio de justicia con un sector discriminado, sino también y sobre todo porque las y los jóvenes están más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las dos principales características del siglo XXI: la permanencia del cambio y la centralidad del conocimiento. Para el avance de las mujeres en este campo en las últimas décadas, ha sido clave el establecimiento de “cuotas” en partidos políticos y organizaciones sociales, así como en la gestión pública (proporción de mujeres en los parlamentos y en los gabinetes ministeriales, por ejemplo) por lo que habría que analizar a fondo y sin prejuicios, hasta donde y cómo se podría recorrer un camino similar a favor de las nuevas generaciones.

Pero en paralelo (no solo para que avancen las políticas de juventud pero también para que ello ocurra), habría que limitar sustancialmente la incidencia de los poderes fácticos en nuestras sociedades, privilegiando en este sentido a algunos de los más relevantes, incluyendo destacadamente al delito organizado (especialmente al narcotráfico), a los grandes conglomerados empresariales, y a los principales monopolios mediáticos.

Sin duda, es evidente el impacto del delito organizado en la sociedad en general, pero lo es también y particularmente en relación a las nuevas generaciones, en la medida en que son ellos los que reclutan a los jóvenes (especialmente a los varones pobres) para el desarrollo de sus prácticas más aberrantes (tráfico de drogas, asesinatos, secuestros, etc.) ofreciendo alternativas económicas más atractivas que muchos empleos legales. Otro tanto ocurre con los grandes conglomerados empresariales, que discriminan sistemáticamente a las y los jóvenes en sus políticas de contratación de personal (aunque esto está cambiando en algunas pocas esferas y muy lentamente, sigue siendo la norma) o complementariamente contratan preferentemente jóvenes en condiciones laborales totalmente reñidas con el trabajo decente (como ocurre en multinacionales que operan en el campo de la alimentación y en las grandes “maquiladoras”, en particular). Y en el mismo sentido, habrá que trabajar intensamente para regular las prácticas de los grandes monopolios mediáticos (Becerra y Mastrini 2009, Castells 2009) que han convertido a los jóvenes en los principales “enemigos” de la sociedad integrada en la mayor parte de nuestros países, mostrándolos siempre como “los buenos para nada” y los “culpables hasta que demuestren su inocencia”.

Todo esto, obviamente, habrá que hacerlo concertadamente, para darle la legitimidad y la sostenibilidad necesaria a los esfuerzos correspondientes, pero asumiendo el reto decididamente, para construir sociedades más prósperas, democráticas y equitativas.

11 – INCIDIENDO EN LAS GRANDES POLÍTICAS PÚBLICAS

Complementariamente, dado que ya hemos realizado referencias generales, importa analizar con mayor detalle algunas grandes políticas públicas que podrían (y deberían) beneficiar más y mejor a las generaciones jóvenes.

A – Programas de Transferencias Condicionadas: Incluir a las y los Jóvenes

Sin duda, como ya destacamos, los Programas de Transferencias Condicionadas son la gran “novedad” de las políticas sociales de este siglo (más allá de que algunos comenzaron a operar en las décadas previas). Varios estudios comparados han destacado sus principales aportes, así como algunas de sus principales limitaciones (Cohen y Franco coord. 2006, Banco Mundial 2009, Varios Autores 2010), mostrando que cubren en la actualidad a 22 millones de familias en 17 países de América Latina y el Caribe, de los cuales, 12 millones se encuentran en Brasil y 5 millones en México. Bolsa Familia y Oportunidades, seguidos de Familias en Acción de Colombia y el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, son los programas de mayor envergadura de la región. En los países que se aplican, los PTC cubren en promedio alrededor del 12 % de la población, con un esfuerzo de inversión que representa el 0,25 % del PIB (con grandes diferencias entre regiones y países).

En cuanto a resultados, las evaluaciones disponibles tienden a coincidir en que se logran buenos resultados en cuanto a construcción de capital humano en términos de cobertura (mejora en el acceso a educación y salud) pero no tanto en cuanto a mejoras en los aprendizajes o el estado nutricional de niños y niñas (población priorizada en estas iniciativas). También se ha comprobado que los PTC mejoran los ingresos de las familias en el corto plazo, pero su incidencia efectiva en la disminución de la pobreza, solo se verifica en aquellos países donde los programas tienen un amplio alcance y en que el monto de las transferencias es significativo (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México) pero ello no ocurre en los países donde el alcance de los programas y el monto de las transferencias son más acotados (como se ha verificado en varios países centroamericanos).

Pero en el marco de estas notas, lo que importa es destacar que hasta el momento, estos programas benefician a familias pobres que cuentan con hijos chicos (procurando asegurar su participación en la enseñanza primaria y la realización de controles de salud) pero nada impide que también puedan beneficiar a familias pobres que cuentan hijos adolescentes, ampliando los impactos esperados a la participación de éstos en la enseñanza secundaria y en términos de inserción laboral (por ejemplo).

El Programa Avancemos de Costa Rica, como ya hemos destacado, se centra precisamente en este enfoque y sería altamente productivo reproducir esta experiencia en los diferentes países de la región (Romás 2010). También podría ser útil tener en cuenta el componente “Jóvenes con Oportunidades” del Programa Oportunidades de México, que llega a familias con niños y también con adolescentes. En todo caso, esto debería ser impulsado fuertemente por los Institutos Gubernamentales de Juventud, asociándose dinámicamente con los Ministerios de Desarrollo Social y demás organismos públicos involucrados en la implementación de estos programas. El desafío, entonces, está planteado.

B – Escuelas Abiertas: Articulando Todas las Políticas Públicas de Juventud

Otro de los programas que se vienen desarrollando en gran escala en varios países de la región, y al cual también nos hemos referido en las páginas precedentes, es el de las Escuelas Abiertas que, con diferentes nombres y modalidades operativas, se vienen desarrollando en Argentina, Brasil, Guatemala y México, entre otros países de la región. La evaluación comparada que hemos realizado recientemente (Rodríguez 2011f) muestra que se trata de enfoques estratégicos que cuentan con una elevada pertinencia y de experiencias que han logrado impactos de gran relevancia en la población joven, en el campo de la prevención de la violencia, el fomento de participación ciudadana y el desarrollo de un más efectivo sentido de pertenencia de las nuevas generaciones hacia sus comunidades y países.

Una de las claves de éxito de este tipo de iniciativas, es la apuesta a la prevención inespecífica, esto es, centrada en el conjunto de la población joven (prevención primaria) y no solamente en las y los jóvenes en riesgo (prevención secundaria) y/o en aquellos y aquellas que ya han cometido alguna clase de delitos (prevención terciaria). Definitivamente, las experiencias que se han centrado en jóvenes en riesgo o directamente en aquellos que ya se han vinculado a prácticas delictivas, han tenido impactos más acotados, mientras que las estrategias que como las Escuelas Abiertas han apostado a trabajar con el conjunto de las y los jóvenes (sin focalizaciones particulares de ninguna especie) han logrado más y mejores impactos.

Otra de las “lecciones aprendidas” a destacar, es la vinculada con la pertinencia de los enfoques integrados con los que operan las Escuelas Abiertas. Por un lado, en lo que atañe a la integración de las tres dimensiones básicas de este tipo de procesos: la población joven, las comunidades y las escuelas como espacio de encuentro y trabajo en común. Y por otro, en lo que atañe a la integración entre las diferentes iniciativas programáticas impulsadas en este marco, para responder a las múltiples necesidades en el campo de la educación, la inserción laboral, la atención de la salud, la recreación y el deporte y el fomento de la participación ciudadana de las y los jóvenes, entre otras no menos relevantes.

Las Escuelas Abiertas exitosas, sin duda, son aquellas que logran -simultáneamente- equipos de trabajo proactivos y comprometidos con su labor operativa, jóvenes que se sienten reconocidos y valorados en el marco de estas prácticas, familias que valoran positivamente la participación de sus jóvenes miembros en estas dinámicas durante los fines de semana y comunidades que se involucran efectivamente en el desarrollo de este tipo de procesos. Cuando alguno (s) de estos componentes falla, se logran impactos más acotados y se generan problemas que -en otras circunstancias- podrían evitarse fácilmente.

Finalmente, otra “lección aprendida” fundamental tiene que ver con uno de los cuellos de botella más evidentes en múltiples iniciativas, desplegadas sobre todo en el campo de las políticas sociales, que no logran superar la fase de experiencias piloto. Sin duda, para pasar de experiencias piloto a políticas públicas, el Estado es insustituible: aunque tiene múltiples limitaciones, lo que corresponde es transformarlo y no ignorarlo. Y también en este caso, los Institutos Gubernamentales de Juventud deben involucrarse más y mejor, promoviendo y facilitando las correspondientes articulaciones interinstitucionales.

C – Prevención de la Violencia: Operando con Estrategias Pertinentes

Finalmente, una tercera línea de grandes políticas públicas que impactan fuertemente en las y los jóvenes, pero que se despliegan hasta el momento con enfoques de escasa pertinencia efectiva, es la vinculada con los programas de seguridad ciudadana que incluyen componentes de prevención de la violencia centrados en adolescentes y jóvenes excluidos. Se trata de una línea de acción que ha canalizado amplios conjuntos de recursos, tanto de los presupuestos nacionales como de la cooperación internacional. Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, sostiene que “el BID ha sido el organismo multilateral pionero en apoyar programas de seguridad ciudadana para América Latina y el Caribe”, agregando que “su cartera para operaciones en toda la región es superior a los 580 millones de dólares” (disponible en www.iadb.org).

Pero si bien en los diseños programáticos se incluye una amplia batería de iniciativas generales y específicas, al momento de asignar recursos, la mayor parte se ha ido a equipamiento y entrenamiento de las policías, para el desarrollo de sus prácticas de control social o directamente represivas. Esto no está mal en sí mismo, pero lo que se quiere destacar es que la inversión en estrategias de prevención social de la violencia no ha contado con la asignación de recursos necesaria como para generar impactos efectivos, y en muchos casos, ésta se ha diluido como un componente más en las acciones que desarrollan las policías, lo que sí es más cuestionable: definitivamente, la policía no es el organismo más pertinente para promover acciones preventivas. En cambio, todos los estudios disponibles coinciden en señalar que existen otros organismos (las escuelas, los ministerios del área social, las comunidades, los municipios, etc.) que pueden desempeñar de modos más pertinentes tales roles (los “estados del arte” realizados por la GTZ y la OPS hace algunos años, reúnen la más completa evidencia al respecto) pero el peso de tales evidencias todavía no ha logrado romper la lógica que lleva a asignar abrumadoramente los recursos a las áreas represivas y no a las áreas preventivas.

En algunos países, incluso, se están aprobando nuevos programas en esta esfera, con muy pocas adaptaciones de fondo. Es el caso, por ejemplo, del Programa de Prevención de la Violencia de Costa Rica, que contará con un presupuesto de 187 millones de dólares (a ejecutarse durante tres años) apoyado fuertemente por el BID. Se trata de una iniciativa que ejecutará el Ministerio de Justicia y Paz (y no el de Seguridad) pero que centrará sus operaciones en la construcción/instalación de “Casas de Justicia” y no -por ejemplo- en Escuelas Abiertas. El Programa Projóvenes de El Salvador, por su parte, también cuenta con una asignación importante de recursos (14 millones de euros provenientes de la Unión Europea) y también incurre en limitaciones similares, pues buena parte de los recursos van a la construcción de infraestructura local (para el desarrollo de prácticas deportivas, culturales, etc.) desconociendo también que ya existe infraestructura (las escuelas, otra vez) que podría ser utilizada con mejores resultados. En ambos casos, el Ministerio de Justicia costarricense y los municipios salvadoreños que participan del Projóvenes contarán con más y mejor infraestructura, pero nada asegura que esto impacte positivamente en las generaciones jóvenes de sus entornos locales. Hace falta operar con estrategias pertinentes, convocando a las instituciones que tienen la experiencia y las capacidades para ponerlas en práctica (y también aquí hace falta más involucramiento de los Institutos de Juventud).

12 – POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD Y DESARROLLO LOCAL

Complementariamente, importa “aterrizar” todas las consideraciones precedentes en el ámbito local, identificando potencialidades y límites del desarrollo local, destacando las principales experiencias de políticas locales de juventud existentes en América Latina e identificando los principales desafíos a encarar en la próxima década en este ámbito.

A – El Desarrollo Local en América Latina: Potencialidades y Límites

No es este el lugar para hacer una evaluación rigurosa de las tendencias del desarrollo local en América Latina, pero es preciso al menos destacar los principales puntos del debate desplegado en este campo en los últimos tiempos, asumiendo la heterogeneidad existente también en este plano (al menos entre países federales y unitarios, y entre países más o menos centralizados o descentralizados en su funcionamiento efectivo).

En tal sentido, un primer contrapunto relevante, es el vinculado con las supuestas ventajas del ámbito local para el desarrollo de ciertas políticas públicas. En este campo, la literatura que destaca la ventaja de la “cercanía” a la gente es abundante y atractiva, pero lo cierto es que con la globalización y el desarrollo comunicacional, en muchos aspectos dicha cercanía se ha redefinido, y hoy por hoy, es muy fácil estar cerca del desarrollo de políticas públicas y/o cerca de la gente, tanto en ámbitos locales como en ámbitos regionales y nacionales.

Frente a ello, algunos autores comienzan a destacar otra ventaja relevante de los ámbitos locales: la “escala”. Desde este ángulo, lo local es relevante para implementar políticas públicas -precisamente- a escala local, y desde este punto de vista, el desarrollo local se torna relevante si se atienden adecuadamente los desafíos desde el punto de vista de las escalas, esto es, si se identifican con precisión las especificidades locales y se responde con estrategias pertinentes a dichas especificidades, en las dimensiones correspondientes.

Otra arista destacable de estos debates, es la que postula que lo relevante es el rol que deben jugar las autoridades nacionales y las autoridades locales, campo en el cual se tiende a acordar (al menos en el discurso) que lo mejor es que a nivel nacional se cumplan funciones de “rectoría” y “coordinación”, y a nivel local se cumplan funciones de “ejecución”. Y esto, incluso, se postula más allá de las funciones ejecutivas clásicas en el plano local, como las vinculadas con infraestructura urbana y servicios básicos vinculados, incluyendo también y a modo de ejemplo, ejecución de políticas sociales.

Sin embargo, esto implica que a nivel local se descuidan en gran medida otras funciones que jamás se podrían cumplir desde el ámbito nacional, relacionadas en lo fundamental con “normar”, “ordenar” y/o “regir”, la dinámica -precisamente- de los espacios locales. Esto lleva a que muchos “territorios” locales luzcan -en muchos casos- desordenados y faltos de normas de convivencia, lo que conlleva muchas veces dinámicas ciertamente caóticas en varios planos relevantes, lo cual incide -además- en la inseguridad ciudadana.

Estos y otros contrapuntos son relevantes en general y lo son también en relación a políticas públicas de juventud en particular, por lo que importa mencionarlos y tenerlos en cuenta.

B – Políticas de Juventud y Desarrollo Local: Algunas Experiencias a Destacar

Aunque desde hace mucho tiempo se vienen registrando y documentando experiencias relevantes en el campo de las políticas locales de juventud, recién en 2008 se intentó contar con una visión de conjunto al respecto, en el marco de la preparación y realización del III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales que, como muchas otras instancias interministeriales y afines, sesionó en el marco de la preparación de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizadas en general en El Salvador.

La documentación preparada por FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo) de El Salvador, en su calidad de Secretaría Técnica del mencionado III Foro, reúne la evidencia analizada al respecto (ver Ameller 2008, Bacalini 2008, FUNDE 2008, Morales 2008 y Rauda 2008) y permite constatar algunos elementos destacables en estas materias: (i) en general, la legislación vigente no especifica roles particulares para el desarrollo de políticas públicas de juventud en ámbitos locales; (ii) en la mayor parte de los casos, los municipios cuentan con instancias institucionales centradas en infancia y adolescencia, pero muy pocos las tienen en el campo de la juventud; (iii) en los casos en que se cuenta con experiencias municipales de promoción juvenil, éstas están centradas en la instalación de Casas de la Juventud y ciertos Espacios de Participación Juvenil, y el desarrollo de diversas actividades destinadas a las y los jóvenes; (iv) solo excepcionalmente existen planes municipales de juventud, y en estos casos, solo algunas experiencias están debidamente documentadas.

Si analizamos este panorama, a la luz de las consideraciones formuladas en las secciones anteriores, tanto en lo que atañe a las dinámicas de las políticas públicas en general como a la dinámica del desarrollo local en general, podríamos concluir -fácilmente- que las políticas locales de juventud adolecen de las mismas limitaciones que las políticas públicas de alcance nacional: (i) también a este nivel se superponen políticas sectoriales (con las limitaciones antes mencionadas a nivel nacional) con pretensiones limitadas de políticas integradas que no logran consolidarse -prácticamente- en ningún caso; (ii) las experiencias que tratan de darle visibilidad a lo juvenil, se desarrollan con el paradigma de la construcción de espacios específicos para la juventud y no con el objetivo de darle perspectiva generacional a todas las políticas públicas locales; y (iii) también a nivel local predominan los enfoques de riesgo, y éstos opacan a las iniciativas que trabajan con enfoque de derechos y consideran a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo.

Pero además, en los ámbitos locales se suman varios problemas relevantes adicionales, que complican aún más el panorama que estamos presentando: (i) los procesos migratorios que llevan a que muchos jóvenes dejen estos espacios y se vayan a las principales ciudades o a otros países, lo que lleva a que la promoción juvenil se transforme -en los hechos- en un trabajo con adolescentes; (ii) la escasez de recursos propia -especialmente- de los municipios más chicos y especialmente de los rurales, lo que lleva a que muchas veces ni siquiera se puedan concretar las actividades más elementales; y (iii) en un plano más general, la debilidad (y hasta virtual ausencia) del Estado a nivel local, lo que lleva a que en no pocos casos, extensos territorios estén en manos de poderes fácticos (narcotráfico, empresarios poderosos, etc.) que determinan en buena medida lo que allí ocurre o no ocurre. Definitivamente, el cuadro de situación es francamente preocupante.

C – Políticas de Juventud y Desarrollo Local: Algunos Desafíos a Encarar

Si lo dicho hasta el momento es cierto (y estamos convencidos de que lo es) a futuro habría que encarar el desarrollo de políticas locales de juventud sobre nuevas bases, procurando levantar resueltamente las diferentes limitaciones identificadas hasta el momento.

Para empezar, habría que mirar el conjunto de la dinámica local, procurando darle perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas vigentes en el municipio. Esto implicaría, entre otras cosas, que los Planes Municipales de Juventud no se elaboren exclusiva o preponderantemente a partir de consultas con jóvenes, sino que se elaboren sobre todo a partir de un trabajo sistemático con todos los Directores Municipales, esto es, con las autoridades que se encargan de las grandes políticas públicas del municipio.

En segundo lugar, habría que trabajar intensamente con los muchos adultos que trabajan con jóvenes, para mostrar las evidentes limitaciones del enfoque de riesgo y las potencialidades del enfoque de derechos, haciendo también hincapié en las potencialidades del enfoque que mira a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo. Ello implicaría, complementariamente, un intenso trabajo con medios de comunicación, para incluir en esta labor de sensibilización e incidencia, también a la opinión pública local.

En tercer lugar, habría que mirar el territorio y las instituciones locales con perspectiva generacional. Ello implicaría, por ejemplo, repensar los espacios públicos (plazas, avenidas principales, etc.) planificando el uso correspondiente con una efectiva inclusión de los intereses y las expectativas de las nuevas generaciones. Y otro tanto habría que hacer con las instituciones públicas que administran espacios públicos que se han “privatizado” por la vía de los hechos: escuelas, casas de la cultura, espacios deportivos, calles, unidades militares, etc., que deberían abrirse resueltamente a las nuevas generaciones.

Hay que abrir todos estos espacios los fines de semana, para el desarrollo de toda clase de actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas, con enfoques también abiertos (el hip hop es cultura en la misma medida que la orquesta sinfónica, las calles son de los autos y de los peatones, las escuelas son de los estudiantes y de los no estudiantes, etc.) que incluyan esquemas de toma de decisiones también diferentes (en la semana, las escuelas las manejan las autoridades educativas y en el fin de semana, las comisiones que las abren).

Y al mismo tiempo, habría que fomentar la participación activa de las y los jóvenes del municipio en los espacios de participación ciudadana (universal) existentes, priorizando las experiencias de presupuesto participativo, control social de políticas públicas, audiencias públicas (presenciales y a distancia), seguridad ciudadana y desarrollo comunitario, fomentando de este modo los espacios intergeneracionales de encuentro y relativizando concomitantemente los espacios específicos (casas de la juventud, clubes juveniles, etc.).

Y para que todo esto sea posible, habrá que repensar la capacitación de recursos humanos (jóvenes y adultos) y el desarrollo de herramientas pertinentes (observatorios, encuestas, etc.) con este mismo tipo de enfoques, según ya hemos comentado en páginas precedentes. ¿Difícil? Sin duda … pero ¡¡vale la pena intentarlo!!

13 – DE LA IRRELEVANCIA A LA INCIDENCIA

Finalmente, después del amplio recorrido realizado, importa mirar estos procesos a la luz de los actuales y futuros desafíos, teniendo en cuenta las actuales “revueltas juveniles” en el mundo entero y las tendencias futuras del desarrollo en América Latina.

A – La “Primavera Árabe” y la Irrupción de los “Indignados” en Todo el Mundo

Desde que en 2008 estallara la crisis en Estados Unidos y que luego se trasladara a Europa y buena parte del mundo altamente industrializado, están ocurriendo muchas cosas interesantes. Una de ellas, sin duda, gira en torno a las revueltas producidas en el mundo árabe, y que ha terminado con la caída de viejos dictadores en varios países de la región, a los que seguramente se sumarán otros en estos próximos tiempos. Y en la misma línea, también es destacable el desarrollo de los movimientos de “indignados”, que comenzaron tomando las plazas de las principales ciudades españolas y luego hicieron otro tanto en Grecia, Portugal, Gran Bretaña, Israel y hasta en Estados Unidos.

Un aspecto particularmente destacable de todos estos procesos, es la evidente y elevada presencia de jóvenes en las plazas del mundo entero, diciendo “basta” a las reglas del juego establecidas por los “mercados” y exigiendo más democracia y más igualdad. Se trata, en casi todos los casos, de jóvenes significativamente afectados por el desempleo y a la vez altamente conectados con el mundo (esto es particularmente relevante en el mundo árabe, dadas las restricciones históricamente existentes en la materia), lo cual ha redundado en una combinación explosiva, que está teniendo impactos sumamente relevantes en varios planos del acontecer nacional e internacional. La entrega de setiembre de 2011 de Le Monde Diplomatique (mensuario que se publica en 28 idiomas en 74 países del mundo) incluye un Dossier especial sobre estos temas, con un título muy sugestivo: “los jóvenes estallan contra un mundo en crisis”, y en dicho marco, la nota del Director introduce en el tema con otro título muy impactante: “generación sin futuro”.

Si contrastamos esta evidente efervescencia juvenil, con el hecho de que el Año Internacional de la Juventud (agosto de 2010 a julio de 2011) pasara sin pena ni gloria, podemos constatar cuan lejos están las Naciones Unidas y la mayor parte de los gobiernos del mundo (por ejemplo) de entender y actuar en consecuencia, en relación a las complejas dinámicas que atraviesan la vida cotidiana de las y los jóvenes del mundo.

América Latina no escapa a estas dinámicas. A la irrupción de los estudiantes chilenos le han seguido movimientos similares en Colombia y en menor medida en México, a lo que habría que sumar la (nueva) irrupción de movimientos indígenas y campesinos en Bolivia y Perú (también con una importante presencia de jóvenes en su seno), pero de todos modos, llama la atención que estas dinámicas no se hayan generalizado en la región. Seguramente hay muchas explicaciones al respecto, pero algunas de ellas deben guardar relación con la presencia de varios gobiernos progresistas que han renovado las esperanzas de las nuevas generaciones (algo muy visible en la Argentina, por ejemplo) y están ofreciendo canales más institucionalizados para expresar descontentos y formular demandas. El tiempo dirá, de todos modos, si estos procesos se mantienen o cambian radicalmente a futuro.

B – El Futuro de América Latina: ¿Cómo Profundizar las Transformaciones?

El futuro de América Latina, precisamente, nunca fue más promisorio. La compilación que entregara la SEGIB recientemente, centrada en el presente latinoamericano (Iglesias, Conde y Suárez ed. 2011) muestra un panorama muy interesante, signado por una bonanza económica que ya lleva varios años, sustentada en buenos precios de varias materias primas que continuarán teniendo una elevada demanda en los próximos veinte años (al menos), junto con regímenes democráticos que en general se van consolidando (aunque esto no sea tan así en algunos países centroamericanos), con reducciones significativas de la pobreza y la desigualdad (como lo muestra el Panorama Social de América Latina 2011 de la CEPAL) y procesos de integración regional que se van afirmando sobre bases renovadas (léase creación de la UNASUR y de la CELAC, por ejemplo) fundamentando el optimismo.

Desde luego, el futuro está por construirse, y buena parte de las posibilidades de que al menos algunos países puedan ingresar al grupo de los países desarrollados en plazos medianamente razonables, depende de las decisiones que se tomen ahora, en varios planos relevantes. Sin duda, habrá que aprovechar la coyuntura económica favorable para cambiar la matriz productiva de varias de las economías de la región (todavía exageradamente dependientes de las exportaciones de materias primas sin valor agregado) y para erradicar efectivamente la indigencia y buena parte de la pobreza en varios de nuestros países, al tiempo que habrá que trabajar más intensamente para asegurar la consolidación democrática, sobre bases más participativas y no solamente representativas, incluyendo para ello el procesamiento civilizado de algunas de las importantes diferencias existentes en nuestras sociedades, en temas como la despenalización del aborto y de las drogas, la igualdad para la constitución de matrimonios y la edad de inimputabilidad de los menores, apostando decididamente a la “civilización de la empatía” (en la línea de Rifkin 2010).

En algunas de las sub-regiones de nuestro continente, en particular, habrá que encontrar respuestas pertinentes a los complejos problemas existentes. Es el caso de América Central y México (al menos) en lo que atañe al narcotráfico, que deberá ser enfrentado con respuestas pertinentes, construidas sobre la base de estrategias integrales y no meramente represivas, manejando adecuadamente los miedos (Bauman 2007, Waquant 2010) y es también el caso de varios países andinos atravesados por agudos conflictos étnicos, que deberán ser procesados a través de respuestas inclusivas, sobre la base de fórmulas donde las grandes empresas multinacionales ligadas a la minería -como en el Perú- aporten recursos en una mayor escala para hacer posibles las transformaciones imprescindibles.

Los márgenes de tiempo (y de paciencia de la gente) no son infinitos. Las encuestas de Latinobarómetro muestran cada vez más claramente que la paciencia de la gente se va agotando, y algunos de los últimos resultados electorales muestran que se vuelve a recurrir a fórmulas autoritarias y de mano dura (como en Guatemala) para hacer frente a problemas que se consideran insolubles, sin caer en la cuenta de que esos caminos ya han sido ensayados en el pasado y han fracasado estrepitosamente (y siguen fracasando en la actualidad en países como Honduras, por cierto). Definitivamente, las “democraduras” no solucionan nada (al contrario) y lamentablemente, todavía tenemos varias en la región, de muy variados signos políticos e ideológicos, por cierto.

C – El Desafío de Articular la Gestión Pública con las Nuevas Generaciones

Definitivamente, habrá que trabajar muy intensa y creativamente en los próximos años, si lo que pretendemos es mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la gente en general y de nuestros jóvenes en particular. Para ello, habrá que lograr fórmulas que permitan acercar más y mejor la gestión pública con las aspiraciones y el sentir de la población en general y muy especialmente de las nuevas generaciones en particular.

Para ello, además, habrá que tener centralmente presente que a diferencia de los adultos, que evalúan los avances o los retrocesos respecto al pasado, los jóvenes evalúan dichos avances o retrocesos en relación a sus aspiraciones, o sea, en relación al futuro. La disminución de la pobreza y las desigualdades pueden ser una buena noticia para los adultos (que conocen razonablemente bien la gravedad de estos problemas en el pasado) pero no lo será tanto para las nuevas generaciones, que seguirán pensando en la necesidad de vivir en sociedades mucho más igualitarias y justas (tal y como se las imaginan a futuro). Definitivamente, en esto, como en tantas otras cosas, los abismos entre generaciones se seguirán profundizando a futuro, y deberemos convivir con ello, como un “dato” de la realidad, evitando los simplismos explicativos, tan limitados como peligrosos.

Por ello, la gestión pública deberá ser más eficaz, más eficiente y más transparente (en el cumplimiento de metas y en el manejo de los recursos) operando con estrategias más pertinentes y procurando impactos más relevantes desde todo punto de vista. Definitivamente, las experiencias piloto exitosas deberán transformarse en políticas públicas lo más rápidamente posible, y para ello necesitaremos gobiernos que cuenten con las capacidades necesarias para tomar decisiones inteligentes y asumir riesgos responsablemente, rindiendo cuentas permanentemente a nuestras sociedades.

Y en dicho marco, necesitaremos poner en práctica -articulada y dinámicamente- muchas de las recomendaciones que hemos ido dejando caer a lo largo de estas páginas. Definitivamente, habrá que trabajar asumiendo que las y los jóvenes son sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo (y no simplemente grupos de riesgo), incorporando una perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas (y no solo construyendo espacios específicos para la juventud), brindando respuestas integradas (superando resueltamente la sectorialidad actualmente dominante), teniendo centralmente en cuenta a las nuevas generaciones en las grandes políticas públicas (relativizando las apuestas históricamente vigentes centradas en la niñez, a la luz de los cambios demográficos en curso) y apostando decididamente a las capacidades y los aportes de las nuevas generaciones (acotando el alcance de las respuestas puramente reactivas de control social).

Para ello, obviamente habrá que construir sólidos sistemas institucionales (distribuyendo colectivamente roles y funciones entre todos los participantes) y asignar una cuota significativamente más relevante de recursos a las políticas públicas destinadas a las nuevas generaciones, priorizando decididamente a las y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, un sector crecientemente estigmatizado por las clases dominantes y los grandes medios de comunicación, que requiere más reconocimientos y apoyos, desde todo punto de vista (ver al respecto, Rodríguez 2011e) porque son, sin duda, la demostración más clara del fracaso colectivo de nuestras sociedades, en su intento por ser incluyentes y equitativas.

Referencias Bibliográficas

- ABDALA, Ernesto (2009) **La Evaluación de los Programas de Capacitación Laboral para Jóvenes en Sudamérica.** Papeles de Población Nº 59, CIEAP/UAMEN, México.
- ABRAHAO de CASTRO, J. de AQUINO, M. y COHELO de ANDRADE, C. (org.) (2009) **Juventude e Políticas Sociais no Brasil.** IPEA, Brasilia.
- AHCIET (2008) **Políticas Públicas de Juventud y Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC): ¿Una Relación sin Resolver en América Latina?** Encuentro Iberoamericano sobre TICs, Juventud y Desarrollo. El Salvador.
- ALVARADO, S. V. y VOMMARO, P. A. (2010) **Jóvenes, Cultura y Política en América Latina: Algunos Trayectos de sus Relaciones, Experiencias y Lecturas (1960 – 2010).** CLACSO – Homo Sapiens Editores, Bogotá.
- ANSALDI, Waldo (dir.) (2007) **La Democracia en América Latina: Un Barco a la Deriva.** Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL (2011) **Conflictos, Seguridad y Desarrollo: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011.** Washington.
- BANCO MUNDIAL (2009) **Transferencias Monetarias Condicionadas: Reducción de la Pobreza Actual y Futura.** Washington.
- BANCO MUNDIAL (2007) **El Desarrollo y la Próxima Generación: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007.** Washington.
- BASCUÑAN, C.; CORREA, G.; MALDONADO, J. y SÁNCHEZ, V. (ed.) (2009) **Más Acá de los Sueños, Más Allá de lo Posible: la Concertación en Chile.** Editorial LOM, dos Volúmenes, Santiago.
- BAUMAN, Zygmunt (2007) **Miedo Líquido: La Sociedad Contemporánea y sus Temores.** Editorial Paidos, Buenos Aires.
- BECERRA, M. y MASTRINI, G. (2009) **Los Dueños de la Palabra: Acceso, Estructura y Concentración de los Medios en la América Latina del Siglo XXI.** Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- CALDERON, Fernando (coord.) (2009a) **Movimientos Socioculturales en América Latina: Ambientalismo, Feminismo, Pueblos Originarios y Poder Empresarial.** Cuadernos de Gobernabilidad Democrática Nº 4, PNUD – Siglo XXI, Buenos Aires.
- CALDERON, Fernando (coord.) (2009b) **Crisis y Cambio en América Latina: Escenarios Políticos Prospectivos.** Cuadernos de Gobernabilidad Democrática Nº 3, PNUD – Siglo XXI, Buenos Aires.

CAMERON, M. A. y LUNA, J. P. (ed.) (2010) **Democracia en la Región Andina**. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

CANEZIN GUIMARAES, M. T. y GOMES SOUSA, S. M. (org.) (2010) **Jovens: Espaços de Sociabilidade e Processos de Formação**. SDH – Canone Editores y PUC Goias, Brasilia.

CANEZIN GUIMARAES, M. T. y GOMES SOUSA, S. M. (org.) (2009) **Juventude e Contemporaneidade: Desafios e Perspectivas**. SDH – Canone Editores y Editora UFG, Brasilia.

CASTAÑEDA, J. E. y MORALES, M. A. (2010) **Lo que Queda de la Izquierda: Relatos de las Izquierdas Latinoamericanas**. Editorial Taurus, México D.F.

CASTELLS, Manuel (2009) **Comunicación y Poder**. Alianza Editorial, Barcelona.

CEPAL (2010a) **La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir**. Santiago.

CEPAL (2010b) **Panorama Social de América Latina 2010**. Santiago.

CEPAL – OPS (2011) **Salud de la Población Joven Indígena en América Latina: Un Panorama General**. Santiago.

CEPAL – UNFPA (2011) **Juventud Afrodescendiente en América Latina: Realidades Diversas y Derechos (In) Cumplidos**. Santiago.

CEPAL – ALIS (2010) **Avances en el Acceso y el Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe 2008 – 2010**. CEPAL – ALIS, Santiago.

CEPAL – OEI – SEGIB (2010) **Metas Educativas 2021: la Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios**. Madrid.

CEPAL – OIJ – SEGIB (2008) **Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica: Un Modelo para Armar**. Santiago.

CERBINO, Mauro (coord.) (2011) **Más Allá de las Pandillas: Violencias, Juventudes y Resistencias en el Mundo Globalizado**. FLACSO, Quito.

CHRUDTAKIS, N. A. y FOWLER, J. H. (2010) **Conectados: El Sorprendente Poder de las Redes Sociales y Como Nos Afectan**. Editorial Taurus, Madrid.

CLARO, Magdalena (2010) **Impacto de las TIC en los Aprendizajes de los Estudiantes: Estado del Arte**. CEPAL – ALIS, Santiago.

COHEN, E. y FRANCO, R. (coord.) (2006) **Transferencias con Corresponsabilidad: Una Mirada Latinoamericana**. SEDESOL, México D.F.

COMISION DE JUVENTUD (2011) **Plan Nacional de Juventudes 2011 – 2015**. Consejo de Políticas Sociales, Montevideo.

CONJUVE (2011) **Política Nacional de Juventud 2011 – 2024 y Plan de Acción 2011 – 2014: Las Juventudes como Protagonistas Centrales del Proceso de Cambio**. San Salvador.

CONJUVE – SEGEPLAN (2010) **Política de Juventud 2010 – 2015: Construyendo una Nación Pluricultural, Incluyente y Equitativa**. Guatemala.

CONSEJO NACIONAL DE LA POLITICA PUBLICA DE LA PERSONA JOVEN (2010) **Política Pública de la Persona Joven**. Viceministerio de la Juventud, San José.

DEMOSCOPIA S. A. (2007) **Maras y Pandillas, Comunidad y Policía en Centroamérica: Hallazgos de un Estudio Integral**. ASDI – BCIE, Guatemala.

EDWARDS, Sebastián (2009) **Populismo o Mercado: El Dilema de América Latina**. Grupo Editorial Norma, Bogotá.

GAVIRIA, C.; ZEDILLO, E.; CARDOSO, F. H. y OTROS (2009) **Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma**. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Washington.

GOMARIS, Enrique (2011) **La Devastación Silenciosa: Jóvenes y Violencia Social en América Latina**. FLACSO – AECID, San José de Costa Rica.

IGARZA, Roberto (2009) **Burbujas de Ocio: Nuevas Formas de Consumo Cultural**. Editorial La Crujía, Buenos Aires.

IGLESIAS, E.; CONDE, R. y SUÁREZ, G. (eds) (2011) **El Momento Político de América Latina**. SEGIB–Fundación Carolina–Real Instituto Elcano–Siglo XXI, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (2010) **Política Nacional de la Juventud 2007 – 2030: Por una Ciudadanía Plena**. Tegucigalpa.

KESSLER, Gabriel (2009) **El Sentimiento de Inseguridad: Sociología del Temor al Delito**. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

KLIKSBERG, Bernardo (comp.) (2010) **Es Difícil ser Joven en América Latina: Los Desafíos Abiertos**. PNUD – AECID – Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

LLOBET, V. y MINUJIN, A. (2009) **Transferencias Condicionadas de Ingresos para Adolescentes y Procesos de Ampliación de Derechos: Una Relación Contradicторia**. Congreso ALAS, Buenos Aires.

LOWENTHAL, A.; WHITEHEAD, L. y PICCONE, T. (2010) **Obama y las Américas: ¿Esperanza o Decepción?** Editorial Planeta, Bogotá.

MAIRENA, Regis (coord.) (2008) **Evaluación de Políticas Públicas de Juventud: Nicaragua 1996 – 2006**. OIJ – UNFPA – UNDESA, Managua.

MANCEBO, M. E. y NARBONDO, P. (coord.) (2010) **Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, Conflictos y Desafíos**. CLACSO – Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

MIDES (2006) **Balance Institucional de la Juventud en Panamá**. Dirección Nacional de la Juventud, Ministerio de Desarrollo Social, Panamá.

MINISTERIO DE LA JUVENTUD, LA MUJER, LA NIÑEZ Y LA FAMILIA (2004) **Política Pública de Juventud de Panamá**. Panamá.

MORALES, Héctor (2008) **Estudio General sobre Juventud y Desarrollo en Centroamérica, México y el Caribe**. Tercer Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, FUNDE, San Salvador.

MORO, Javier (ed.) (2006) **Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas**. INDES/BID – INAP, Guatemala.

NATANSON, José (2008) **La Nueva Izquierda: Triunfos y Derrotas de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador**. Editorial Debate, Buenos Aires.

OIT (2010) **Trabajo Decente y Juventud en América Latina 2010**. PREJAL – OIT, Lima.

OPS (2010) **Estado Actual de los Planes y Programas Nacionales de Salud de Adolescentes y Jóvenes en Centroamérica y República Dominicana: Línea de Base 2009**. Washington.

OPS (2009) **Estrategia y Plan de Acción Regional sobre los Adolescentes y Jóvenes 2010 – 2018**. Washington.

PETRAS, J. y VELTMEYER, H. (2009) **Espejismos de la Izquierda en América Latina**. Editorial Lumen, México D.F.

PNUD – OEA (2010) **Nuestra Democracia**. OEA – PNUD – IFE – EFE – AECID – ACDI, México D. F.

PNUD (2011a) **El Estado de Ciudadanía: Transformaciones, Logros y Desafíos del Estado en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI**. PNUD – AECID, Buenos Aires.

PNUD (2011b) **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011: las Juventudes Construyendo Nicaragua**. Managua.

PNUD (2010) **Actuar sobre el Futuro: Romper la Transmisión Intergeneracional de la Desigualdad. Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010**. San José de Costa Rica.

PNUD (2009a) **Innovar para Incluir: Jóvenes y Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para MERCOSUR 2009 – 2010**. Buenos Aires.

PNUD (2009b) **Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 – 2010**. Bogotá.

PNUD (2008) **De la Exclusión Social a la Ciudadanía Juvenil. Informe sobre Desarrollo Humano: Honduras 2008/2009**. Tegucigalpa.

RAMOS, Carlos Guillermo (2011a) **Una Mirada a la Juventud: Contextos, Condiciones y Desafíos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua**. FLACSO, San Salvador.

RAMOS, Carlos Guillermo (2011b) **Identidades, Prácticas y Expectativas Juveniles al Inicio del Siglo XXI**. FLACSO, San Salvador.

REGUILLO, Rossana (coord.) (2010) **Los Jóvenes en México**. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

RIFKIN, Jeremy (2010) **La Civilización Empática: La Carrera hacia una Conciencia Global en un Mundo en Crisis**. Editorial Paidos, Buenos Aires.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011a) **Empleo y Juventud: Muchas Iniciativas, Pocos Resultados. Una Mirada sobre América Latina**. Nueva Sociedad Nº 232, Buenos Aires.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011b) **Políticas de Juventud y Desarrollo Social en América Latina: Bases para la Construcción de Respuestas Integradas**. Texto a presentar en el Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina (San Salvador, 11 y 12 de Julio).

RODRIGUEZ, Ernesto (2011c) **Jóvenes y Violencias en América Latina: Aprendizajes Destacados y Desafíos a Priorizar para Mejorar el Impacto de las Políticas Públicas**. Foro Internacional “Pensar el Futuro: la Prevención que México Necesita”. México D.F.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011d) **Políticas Públicas de Juventud en Centroamérica y Panamá: Lecciones Aprendidas, Desafíos a Encarar y Prioridades para la Acción Futura**. OIJ, Madrid.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011e) **Jóvenes que Ni Estudian Ni Trabajan en América Latina: Entre la Estigmatización y la Ausencia de Políticas Públicas**. Presentado en la Conferencia Anual de COPA (Confederación Interparlamentaria de las Américas), Québec.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011f) **Escuelas Abiertas, Prevención de la Violencia y Fomento de la Cohesión Social en América Latina: Experiencias Destacadas y Desafíos a Encarar.** Texto presentado ante el PARLATINO, Panamá.

RODRIGUEZ, Ernesto (2011g) **Juventud, Desarrollo y Democracia en América Latina: Perspectivas Diversas y Especificidades Nacionales.** SEPAZ – FLACSO – FES – USAC, Guatemala.

RODRIGUEZ, Ernesto (2010a) **Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Avances Concretados y Desafíos a Encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud.** UNESCO, Brasilia.

RODRIGUEZ, Ernesto (2010b) **Jóvenes y Violencias en las Escuelas Medias: Aprendizajes y Desafíos desde las Políticas Públicas en América Latina.** UPN/CEP-UNESCO, México.

RODRIGUEZ, Ernesto (2009) **Análisis de las Condiciones Político-Institucionales para el Cumplimiento de los Derechos Específicos de las y los Jóvenes en Centroamérica y México.** INICIA, México D.F.

RODRIGUEZ, Ernesto (2008) **Salud Sexual y Reproductiva y Políticas Públicas de Juventud: Experiencias y Desafíos en América Latina.** CELADE/CEPAL – UNFPA – OIJ, Santiago.

RODRIGUEZ, Ernesto (2007) **Enfoques y Herramientas Pertinentes: Condiciones Básicas para el Éxito de las Políticas Públicas de Juventud en América Latina.** CELAJU, Montevideo.

RODRIGUEZ, Ernesto (2006) **Políticas Públicas y Marcos Legales para la Prevención de la Violencia Relacionada con Adolescentes y Jóvenes: Estado del Arte en América Latina 1995 – 2004.** OPS – GTZ, Lima.

RODRIGUEZ, E. y KASISCHKE, K. (2008) **Prevención de la Violencia y Desarrollo Integral de Jóvenes en México y Centroamérica: Informe de Evaluación Intermedia.** AWO, Berlín.

RODRIGUEZ VIGNOLI, Jorge (2009) **Reproducción Adolescente y Desigualdades en América Latina y el Caribe: un Llamado a la Reflexión y a la Acción.** CEPAL – UNFPA – OIJ, Madrid.

ROMAN, Isabel (2010) **Sustentabilidad de los Programas de Transferencias Condicionadas: la Experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica.** CEPAL, Serie Políticas Sociales Nº 160, Santiago.

ROSSI, Federico (2009) **La Participación de las Juventudes Hoy: la Condición Juvenil y la Redefinición del Involucramiento Político y Social.** Prometeo Libros, Buenos Aires.

RUBIO, Mauricio (2007) **De la Pandilla a la Mara: Pobreza, Educación, Mujeres y Violencia Juvenil**. Universidad Externado, Bogotá.

SADER, M. y GARCÍA, M. A. (2010) **Brasil 2011 – 2014: Dos Proyectos en Conflicto**. Editorial Ocean Sur, México D.F.

SARAVÍ, Gonzalo (2009a) **Transiciones Vulnerables: Juventud, Desigualdad y Exclusión en México**. CIESAS, México D.F.

SARAVI, Gonzalo (2009b) **Juventud y Sentidos de Pertenencia en América Latina: Causas y Riesgos de la Fragmentación Social**. Revista de la CEPAL Nº 98, Santiago.

SAVENIJE, Wim (2009) **Maras y Barras: Pandillas y Violencia Juvenil en los Barrios Marginales de Centroamérica**. FLACSO, San Salvador.

SCARTASCINI, C.; SPILLER, P.; STEIN, E. y TOMASSI, M. (ed.) (2011) **El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se Deciden las Políticas Públicas?** BID – Mayol Ediciones, Bogotá.

SECRETARIA DE ESTADO DE LA JUVENTUD (2008) **Política Pública Nacional para el Desarrollo de la Juventud Dominicana 2008 – 2015**. Santo Domingo.

SECRETARIA DE LA JUVENTUD (2005a) **Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud**. Managua.

SECRETARIA DE LA JUVENTUD (2005b) **Plan de Acción de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud 2005 – 2015**. Managua.

SERRANO, Pascual (2009) **Desinformación: Cómo los Medios Ocultan el Mundo**. Editorial Península, Barcelona.

SITEAL (2008) **La Escuela y los Adolescentes: Informe sobre las Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008**. IIPE, Buenos Aires.

SOLIS, Luis Guillermo (2007) **Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe**. AECL-FLACSO, San José.

STIGLITZ, Joseph (2010) **Caída Libre: El Libre Mercado y el Hundimiento de la Economía Mundial**. Editorial Taurus, Buenos Aires.

UNESCO (2009) **Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia: la Experiencia Centroamericana**. UNESCO, San José de Costa Rica.

UNICEF (2011) **La Adolescencia: Una Época de Oportunidades. Estado Mundial de la Infancia 2011**. New York.

URRESTI, Mario (ed.) (2008) **Ciberculturas Juveniles: los Jóvenes, sus Prácticas y sus Representaciones en la Era de Internet**. Editorial La Crujía, Buenos Aires.

VALENZUELA, Manuel (coord.) (2009) **Las Maras: Identidades Juveniles al Límite**. Colegio de la Frontera Norte, México.

VARGAS, J. P. y CORDERO, L. A. (2007) **Democracia con Desigualdad: La Violencia Juvenil Centroamericana**. Fundación Arias, San José.

VARIOS AUTORES (2010) **Transferencias Condicionadas como Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Lecciones Aprendidas en América Latina**. KAS – Universidad Rafael Landivar, Guatemala.

VARIOS AUTORES (2009) **Sociedades Sudamericanas: lo que Dicen Jóvenes y Adultos sobre las Juventudes**. IBASE – POLIS – CIDPA – IDRC, Santiago.

VARIOS AUTORES (2008a) **Ser Joven en Sudamérica: Diálogos para la Construcción de la Democracia Regional**. IBASE – POLIS – CIDPA – IDRC, Santiago.

VARIOS AUTORES (2008b) **Inclusión y Ciudadanía: Perspectivas de la Juventud en Iberoamérica**. Pensamiento Iberoamericano Nº 3, Fundación Carolina – AECID, Madrid.

VERA, Alejandro (2009) **Los Jóvenes y la Formación para el Trabajo en América Latina**. CIPPEC, Buenos Aires.

VICE MINISTERIO DE LA JUVENTUD (2011) **Plan Nacional de Juventud “Don Félix de Guaranda” 2011 – 2013. Hacia la Nueva Generación de Próceres**. Asunción.

WACQUANT, Loïc (2009) **Castigar a los Pobres: El Gobierno Neoliberal de la Inseguridad Social**. Editorial Gedisa, Buenos Aires.

WAISELFISZ, Julio Jacobo (2008) **Mapa de la Violencia: los Jóvenes de América Latina 2008**. RITLA – Instituto Sangari – Ministerio de Justicia, Brasilia.

WELLER, Jürgen (ed.) (2009) **El Nuevo Escenario Laboral Latinoamericano: Regulación, Protección y Políticas Activas en los Mercados de Trabajo**. CEPAL – Siglo XXI, Buenos Aires.

WIELANDT, Gonzalo (2005) **Hacia la Construcción de Lecciones del Posconflicto en América Latina y el Caribe: Una Mirada a la Violencia Juvenil en Centroamérica**. CEPAL, Serie Políticas Sociales Nº 115, Santiago.

WOLA – TNI (2010) **Sistemas Sobrecargados: Leyes de Drogas y Cárcel en América Latina**. Washington.

ZETINO DUARTE, Mario (coord.) (2011) **Delincuencia, Juventud y Sociedad: Materiales para la Reflexión**. FLACSO, San Salvador.