

Juventud, desarrollo y democracia en América Latina: nuevos enfoques para las políticas públicas en tiempos de gobiernos neo-progresistas*

Ernesto Rodríguez**

Resumen

Dos de las consecuencias directas y de gran visibilidad de la exclusión social de las y los jóvenes, en los ámbitos económico, social, político y cultural, son su evidente desencanto con la democracia y su creciente presencia en diversas formas de violencia —en calidad de víctimas y de victimarios—. Los datos disponibles muestran un cuadro muy complejo, que urge encarar con decisión y firmeza, pero desde el respeto absoluto de los derechos humanos y procurando la concreción de soluciones que faciliten y promuevan el disfrute de la prosperidad y la democracia a todos y todas. Con este artículo, el autor explica si podrán concretarse cambios relevantes en el futuro, a partir de las experiencias acumuladas en el pasado y a la luz de nuevos enfoques estratégicos.

* Texto presentado originalmente en el Seminario Internacional sobre “Modelos de Intervención Social en Sociedades Complejas” (México, 25 al 27 de mayo de 2005), organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el marco de su 75° Aniversario. Actualizado para su publicación en la revista *Estudios Centroamericanos* de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.

** Sociólogo uruguayo, director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (www.celaju.org), Coordinador General del Portal de Juventud de América Latina y el Caribe (www.joveneslac.org). Comentarios a: erodrigu@adinet.com.uy

Introducción

Las y los jóvenes de América Latina y el Caribe enfrentan — desde hace décadas — un agudo cuadro de exclusión económica, social, política y cultural que los mantiene alejados de la dinámica central de nuestras sociedades y los obliga a refugiarse, en muchos casos, en los márgenes de nuestras ciudades y pueblos. Los diagnósticos abundan (el más reciente, de CEPAL y OIJ, vuelve a demostrar lo que ya sabemos de manera muy documentada), pero las respuestas, oportunas y pertinentes, no abundan, lamentablemente. En realidad, al contrario de lo que ha ocurrido en las últimas décadas en relación con otros sectores poblacionales — niños y mujeres, por ejemplo —, la situación de las y los jóvenes se mantiene igual y/o ha empeorado, en algunos casos notoriamente, respecto al pasado.

Lo más trágico, con toda probabilidad, es que nuestras sociedades carecen de una conciencia clara sobre las dimensiones y, en particular, sobre las consecuencias de esto, y lo que predomina es, más bien, una gran preocupación por la inseguridad pública, en cuyo contexto los jóvenes son claros protagonistas. En realidad, ni siquiera los tomadores de decisiones comprenden a cabalidad que con esta marginación social de las y los jóvenes, perdemos todos — no solo los propios jóvenes —, pues nuestras sociedades se están privando de contar con los fecundos aportes que estos podrían hacer al desarrollo. En un mundo donde la “permanencia del cambio” y la “centralidad del conocimiento” son dos reglas fundamentales, las y los jóvenes están llamados a ser protagonistas, pero las condiciones estructurales del funcionamiento de nuestras sociedades los siguen excluyendo.

Dos de las consecuencias directas y de gran visibilidad de esta exclusión social de las y los jóvenes, a todos los niveles, son, sin duda, su evidente desencanto con la democracia y su creciente presencia en diversas formas de violencia — en calidad de víctimas y de victimarios — así como en la comisión de diversas clases de delitos — en el marco de las normas legales vigentes —, que pre-

ocupan cada vez más a la ciudadanía, con independencia de sus particulares adscripciones políticas, sociales o culturales y de su condición social, más allá, lógicamente, de que estos problemas sean vividos de modos muy diversos en cada caso particular. Los datos disponibles, en algunos casos muy fragmentarios y de dudosa rigurosidad, pero en todos ellos preocupantes, muestran un cuadro muy complejo, que urge encarar con decisión y firmeza, pero desde el respeto absoluto de los derechos humanos y procurando la concreción de soluciones que faciliten y promuevan el disfrute de la prosperidad y la democracia a todos y todas.

En dicho marco, la creciente presencia de partidos políticos progresistas y de izquierda, en varios países de la región (sobre todo en América del Sur), está generando nuevas y renovadas expectativas de cambio, pero, como veremos enseguida, ello no es algo que se vaya a verificar de forma automática. En realidad, las distancias entre ser oposición y ser gobierno son muy grandes y condicionan, en gran medida, a los nuevos gobiernos “progresistas”. ¿Podrán concretarse cambios relevantes, en estos dominios, en el futuro? ¿Cómo se dan estos procesos en las diferentes regiones de nuestro continente? Las notas que siguen pretenden colaborar a la formulación de las posibles respuestas, tratando de imaginar el futuro, a partir de las experiencias acumuladas en el pasado y a la luz de nuevos enfoques estratégicos.

¿Una nueva era progresista?

Aunque se trata de tendencias con desarrollos desiguales en las diferentes regiones del continente, es un hecho que se va ampliando el acceso al gobierno de partidos políticos progresistas y de izquierda, muy diversos entre sí, que intentan desplegar una gestión pública sustentada en coordenadas diferentes a las que rigieron durante los años noventa, al menos en buena parte de América del Sur¹. Nuevas sensibilidades frente a las desigualdades sociales, mayor firmeza en la búsqueda de respuestas menos dependientes de los grandes centros de poder mundial e intentos más sistemáticos

1. Aunque los casos más claros están en el cono sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), Venezuela (con un estilo diferente) y Colombia (en el plano municipal) pueden incorporarse como “casos representativos”, en esta lista, y en perspectiva; otro tanto podría hacerse con el caso boliviano, dependiendo del resultado de las próximas elecciones. En Centroamérica, hay que incluir a Panamá y podrían llegar a incluirse, en breve, Nicaragua y Costa Rica. Finalmente, el caso mexicano podría pasar a formar parte de esta lista, dependiendo de las próximas elecciones, con lo cual el grupo de gobiernos “progresistas” podría fortalecerse de una forma significativa. Ver Rodríguez, Barrett y Chávez, 2005; Castro, 2005.

para “representar” a los más desprotegidos y postergados, parecen ser algunas de las claves de esta nueva “era progresista”.

Entre los postulados y la práctica sigue existiendo, sin embargo, una distancia bastante grande, explicable, en buena medida, por la inexperiencia en la gestión pública de muchos de los nuevos elencos gubernamentales, las serias dificultades del entorno —sobre todo en el terreno económico—, la enorme dispersión de intereses y situaciones específicas, en el campo de los “excluidos”, y la ausencia de paradigmas pertinentes para guiar las nuevas prácticas políticas y sociales, tanto desde la gestión pública (nacional, regional y local) como en el campo de la dinámica de la sociedad civil. Definitivamente, no es lo mismo ser oposición que ser gobierno, y el aprendizaje es muy doloroso.

A ello se suma la fragilidad de las instituciones democráticas, sobre todo en gran parte de los países andinos y en algunos de los centroamericanos, donde las irrupciones sociales de los “excluidos” se manifiestan con fuerza suficiente como para provocar la renuncia del Presidente de la República —ya son varios los casos—, pero no cuentan con la misma fuerza y convicción en el momento de formular alternativas pertinentes y oportunas, como para guiar la construcción de nuevos modelos de gestión, en el dominio de las políticas públicas. El “que se vayan todos” expresa con sobrada evidencia el “estado de ánimo” reinante, pero no es capaz de construir casi nada, en términos alternativos.

En este contexto, los intentos de gestión alternativa oscilan entre “más de lo mismo” y la ilusión vana de respuestas neo-estadistas de imposible implantación, incluyendo, en algunos casos, una peligrosa combinación con fórmulas autoritarias, las cuales guardan muy poca relación con los enfoques democráticos que se postulan como centrales en el campo de los discursos. La participación efectiva de la sociedad civil —que, en muchos casos, enfrenta más dificultades ahora que entre los gobiernos “neo-liberales”— sigue siendo una im-

portante “asignatura pendiente” y probablemente, una de las claves para la búsqueda de respuestas pertinentes a las “trampas” y los problemas que asechan por todas partes.

Las y los jóvenes latinoamericanos en este nuevo marco político

Las y los jóvenes no son ajenos a estas tendencias. Muy por el contrario, sufren más que cualquier otro sector las consecuencias de los estilos de desarrollo excluyentes, vigentes en casi todos nuestros países, miran con gran recelo a las clases dirigentes y están en primera fila en las protestas sociales y políticas, pero al mismo tiempo, carecen de espacios propios para la participación ciudadana y no cuentan con enfoques corporativos, que permitan impulsar políticas públicas para mejorar su calidad de vida, así como también protagonismo social y político. En este sentido, los movimientos y las organizaciones juveniles de la región, que se han transformado radicalmente en los últimos treinta años, no logran cumplir funciones de representación efectiva (y reconocida) de las y los jóvenes y, por tanto, no logran actuar como un “movimiento social” en el sentido clásico del tema².

La ausencia de políticas públicas de juventud, vigorosas y pertinentes, con larga tradición histórica en la región, no hace más que reforzar esta situación e impide la construcción de alternativas. En este sentido, resulta evidente que las políticas públicas de juventud se han caracterizado por su elevada fragmentación y su evidente irrelevancia, en un marco donde, además, las instituciones gubernamentales especializadas, en estos dominios, salvo honrosas excepciones, no logran cambiar este estado de cosas. En parte, por falta de apoyos políticos y de recursos, pero también por el despliegue de estrategias equivocadas, centradas en la ejecución directa de toda clase de programas y proyectos, de muy escaso impacto y conflictivos con las diferentes agencias ejecutoras de políticas públicas (ministerios, alcaldías, etc.)³.

2. Hemos analizado estos temas recientemente, en el estudio “Evaluación de las capacidades institucionales de las organizaciones y movimientos juveniles en América del Sur”, realizado desde el CELAJU, con el apoyo del Banco Mundial y de UNESCO. El estudio se concentra en veinte ciudades de los diez países sudamericanos. Ver Rodríguez (2005a). Los informes de este estudio están disponibles en www.celaju.org.
3. Hemos analizado estas tendencias en muchos textos, en los últimos años. Entre ellos, pueden consultarse Rodríguez (2004a), Rodríguez (2003) y Rodríguez (2002). Del mismo modo, son útiles las compilaciones de Dávila (2003). Estos y muchos otros textos también están disponibles en nuestra web.

Los gobiernos progresistas cuentan con el apoyo de las nuevas generaciones, en términos electorales, pero, al mismo tiempo, no logran diseñar escenarios alternativos atractivos como para concitar su participación en la construcción de sociedades más prósperas, más democráticas y más equitativas. Por eso, enfrentan serios riesgos de perder dichos apoyos, en el corto y mediano plazo, y con ello, las posibilidades para retener el control de la gestión pública durante un largo periodo⁴. No basta con suponer que “los jóvenes finalmente crecen”, es imperioso encontrar respuestas pertinentes en el más breve plazo.

Tres parecen ser los principales problemas a enfrentar. En primer lugar, la extendida vigencia, aun en la clase dirigente “progresista”, del enfoque de riesgo, el cual identifica a las y los jóvenes como un simple grupo vulnerable, al cual hay que proteger e integrar. Este “modelo” se extiende al trabajo con niñas y niños, sin percibir el abismo existente entre una y otra etapa, en la vida de cualquier persona. En segundo lugar, el peligroso argumento de las y los jóvenes organizados, sobre todo los más “politizados”, que sostiene que las políticas de juventud son un asunto exclusivo de los jóvenes, donde, por lo tanto, los adultos no deben inmiscuirse. Y, por último, la inexistencia de un acuerdo amplio sobre cuál es o debe ser el rol de las y los jóvenes en la “nueva sociedad”, que legitime “positivamente” la existencia de políticas públicas dirigidas a este sector.

4. La construcción colectiva de enfoques alternativos

Las respuestas alternativas, en construcción colectiva, al menos desde comienzos de los años noventa, se sustentan en tres pilares centrales. El primero, las y los jóvenes son sujetos de derecho —y

no un simple grupo de riesgo—, por lo tanto, deben ser objeto de políticas públicas, tendientes a asegurar la vigencia de sus derechos —a la educación, al trabajo, a la participación, etc.—. El segundo, las políticas públicas de juventud son un asunto y una responsabilidad de todos y todas, por lo tanto, es tan importante trabajar con los propios jóvenes como con los adultos que trabajan con jóvenes —docentes, personal de salud, policía, jueces, etc.—, desde enfoques incluyentes y no estigmatizadores. El último, las y los jóvenes pueden ser, en el marco de la actual construcción de la sociedad del conocimiento, “actores estratégicos del desarrollo”, dado que están infinitamente más y mejor preparados que los adultos para lidiar con la “permanencia del cambio” y con la “centralidad del conocimiento”, dos de las principales reglas del mundo del siglo XXI.

Los “ejércitos” juveniles “oficialistas” son malos, en el contexto de cualquier concepción ideológica, en la medida en que arrasan con la libertad de pensar y de elegir, elementos fundamentales para la construcción de sociedades auténticamente democráticas.

Si todo esto es así, el “protagonismo” juvenil es clave para el propio desarrollo de nuestras sociedades y no solo una justa “aspiración” de un sector poblacional “crítico”, casi por definición. En consecuencia, ello debiera guiar la gestión pública,

en todos sus niveles, en el futuro.

En este contexto, los estilos de gestión de las políticas públicas no son “neutros” ni mucho menos. En realidad, las opciones en este terreno determinarán, en buena medida, los éxitos y fracasos obtenidos, en términos de resultados, en estos dominios; ello justifica la necesidad imperiosa de identificar “buenas prácticas”, para replicarlas en gran escala en todas partes, y de evitar “enfoques equivocados”, los cuales ya han provocado fracasos estrepitosos, en varios casos, a lo largo de la historia y en muy diversos contextos territoriales específicos.

Comenzando por estos últimos, parece evidente que no tiene sentido apostar todo a la aproba-

4. Esto es muy claro en Chile, donde los jóvenes han mejorado notoriamente sus niveles de vida y su integración “material”, pero han avanzado muy poco en términos de integración “simbólica”. Y también es muy evidente en el caso de Brasil, donde la reciente creación de la Secretaría da Juventude y del Conselho da Juventud intenta compensar los desencuentros producidos entre el gobierno y los principales movimientos juveniles, en cierta medida “controlados” por el PT, principal partido de gobierno.

ción de leyes de dudosa relevancia efectiva o a la construcción de espacios específicos para la participación juvenil —casas de la juventud, clubes juveniles, etc.—. Las leyes, cuando no van acompañadas de procesos sociales y políticos que las respalden y legitimen, no logran pasar el umbral de su aprobación formal, mientras que los espacios específicos para la participación juvenil, muchas veces sin proponérselo, terminan reforzando el aislamiento social de las y los jóvenes en lugar de promover su integración, con lo cual se generan “perverseidades” muy complejas y difíciles de encarar.

Una perspectiva generacional para las políticas públicas

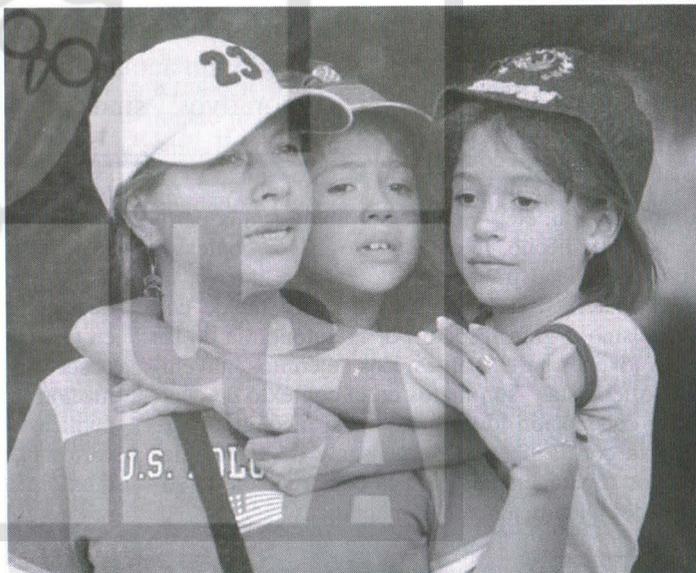
Habría, pues, que trabajar para que, junto con la aprobación de leyes de juventud, resultado de consensos sociales y políticos previamente construidos, se avance en el diseño de *planes integrales de juventud*, como parte de los planes nacionales de desarrollo, apoyados por acuerdos sustantivos sobre el rol de los jóvenes como actores estratégicos en la construcción de la sociedad del conocimiento. En este sentido, emulando el trabajo de las mujeres en relación con la perspectiva de género, habría que trabajar para dotar las políticas públicas de una *perspectiva generacional*, que atravesase todas las esferas de la gestión pública, tanto en la órbita estatal como en el campo de la sociedad civil. Esto implica trabajar en las grandes políticas públicas de juventud, con nuevos enfoques e intensidad.

A simple modo de ejemplo, hay que repensar la enseñanza media o secundaria para concebirla como un espacio privilegiado de socialización juvenil, procurando acercar la cultura juvenil y la cultura escolar. De esta manera, se superaría el abismo actual entre ambas. Asimismo, habría que apostar con determinación a la formación ciudadana y no solo a la transmisión de saber, en términos de preparación

para el acceso a la educación superior. Esto implica, por consiguiente, ofrecer alternativas “terminales” más concretas, en relación con el mundo del trabajo. Esto es muy relevante cuando se procesan diversas experiencias importantes, las cuales deben ser tenidas en cuenta, en el futuro, al diseñar e implementar respuestas pertinentes y oportunas para la masificación y heterogeneidad de la matrícula, y para superar los elevados niveles de fracaso escolar⁵.

En la misma línea, sería imprescindible reformular las políticas de salud para adolescentes y jóvenes, desde un enfoque de derechos, con especial hincapié en los derechos sexuales y reproductivos. Si no se logra que el personal de salud cambie de forma radical los enfoques predominantes en estas materias, nuestras sociedades avanzarán muy poco en el terreno de las nuevas tendencias culturales, en términos de constitución de familias, lo cual predomina cada vez más en el mundo, más allá de las fuertes presiones corporativas de sectores conservadores que se niegan a reconocer esta realidad⁶.

Y en consonancia con estas prioridades, hace falta repensar las políticas públicas relacionadas con



5. Ver, por ejemplo, CEPAL-UNESCO (2005) y OREALC/UNESCO (2004).

6. Hemos analizado estos temas en un estudio para UNFPA sobre el espacio de los derechos sexuales y reproductivos —desde la perspectiva de los derechos humanos— en la dinámica de las políticas públicas de juventud. Ver Rodríguez, Morlachetti y Alessandro (2005).

el perverso vínculo existente entre jóvenes y violencia. Para ello es necesario trabajar con jueces, militares y policías, atendiendo al mismo tiempo a la reformulación radical del rol, absolutamente estigmatizador, de los medios masivos de comunicación, desde la perspectiva de los derechos humanos⁷.

Frente a la construcción de espacios específicos para la participación juvenil, sería fundamental trabajar para aumentar y fortalecer la presencia de jóvenes en las diferentes esferas de participación ciudadana existentes, sobre todo en términos de asignación de recursos (“presupuesto participativo”) y en relación con el control social de políticas públicas (“auditorías ciudadanas”). Esto implica trabajar de forma intensa en la legitimación y el fortalecimiento de los movimientos juveniles, asumiendo que hay muchos y muy diversos —y que todos son importantes— y evitando celosamente la manipulación estatal o partidaria de los mismos.

El desarrollo de prácticas de voluntariado juvenil, asociadas a la gestión de grandes políticas públicas prioritarias —combate a la pobreza, campañas de alfabetización, etc.— puede ser una fórmula pertinente y, de hecho, lo está siendo en los contextos donde se viene trabajando de manera intensa en estas materias, siempre y cuando se trabaje con pluralismo y gran respeto por la autonomía de las y los jóvenes participantes. Los “ejércitos” juveniles “oficialistas” son malos en el contexto de cualquier concepción ideológica, en la medida en que arrasan con la libertad de pensar y de elegir, elementos fundamentales para la construcción de sociedades auténticamente democráticas.

Mecanismos institucionales y asignación de recursos

Pero para que estas opciones estratégicas se puedan plasmar en la práctica, hace falta contar con mecanismos institucionales y con una asignación de recursos que respalde estos esfuerzos conceptuales y metodológicos. En términos institucionales, es imperioso contar con instituciones especializadas, que cumplan roles de animación y articulación, pero que sin capacidad para ejecutar —ubicadas en la Presidencia de la República o en las oficinas de planificación de primer nivel—, al mismo tiempo que son necesarias con instancias ejecutoras especializadas, en todos los ministerios, los

gobiernos regionales y locales y en las principales organizaciones no gubernamentales. En la misma línea, hace falta que las universidades se comprometan más y mejor en el acompañamiento decidido a estos esfuerzos renovados, sobre todo cumpliendo funciones de monitoreo y evaluación y apoyando, lógicamente, la formación de recursos humanos.

En la misma línea, hace falta contar con herramientas idóneas y hacer

esfuerzos sistemáticos, en varios planos fundamentales, con énfasis en la generación de conocimiento, la difusión de información, la capacitación de recursos humanos y la articulación de esfuerzos en todos los niveles. Ello implica la construcción de observatorios de juventud, redes de centros de información juvenil, diplomas universitarios en políticas públicas de juventud y redes interinstitucionales en varios planos, que articulen ministerios, gobiernos municipales, movimientos juveniles, organizaciones no gubernamentales especializadas, etc.⁸.

Esta transitoriedad lleva a que las y los jóvenes se preocupen más por el “mundo” al cual se van a integrar [...] Es decir, los jóvenes no exigen empleo, servicios de salud diferenciados, etc., sino cuestiones más amplias como la libertad, los derechos humanos, la paz, la ecología, la democracia, etc. Dicho de otro modo, no actúan desde enfoques “corporativos”, sino “universales”.

7. Hemos analizado estas dinámicas en detalle, en un estudio sobre el “estado del arte” sobre el tema, como parte del Proyecto de prevención de la violencia juvenil y la integración social de las y los jóvenes, promovido por OPS y GTZ, en varios países de la región. Ver Rodríguez (2005b).
8. En varios de estos espacios se ha avanzado mucho en los últimos tiempos. La mejor prueba de ello son los observatorios de Chile, Colombia y Costa Rica, este último con alcance regional, los diplomados sobre juventud y las redes de centros de información juvenil de Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Perú, y las redes interinstitucionales, muy disímiles, a lo largo y ancho del continente latinoamericano, las cuales son recientes.

Es necesario, pues, cuestionar la distribución actual entre generaciones, del mismo modo que se cuestiona, en el plano de la estratificación social, en términos de género, entre territorios o entre grupos étnicos. Todos los estudios disponibles muestran que niños, adolescentes y jóvenes llevan siempre la peor parte. Ya es tiempo de preguntarse, en función del desarrollo nacional, hasta dónde esta postura es lógica y hasta dónde es una simple construcción adulta que debe ser modificada, pues atenta contra la modernización efectiva la sociedad. En este sentido, los enfoques neoliberales, cuya teoría del “goteo” no ha funcionado en América Latina, son tan perjudiciales como los enfoques que postulan la necesidad de “acumular” esfuerzos, en torno a las denominadas “contradicciones principales” —en general, centradas en la relación entre capital y trabajo—, los cuales terminan desconociendo la vigencia de otras contradicciones sociales, sumamente relevantes, en términos de género, raza, etnia y edad, entre otras no menos relevantes. Esto demuestra, con sobrada elocuencia, las limitaciones de los enfoques clásicos.

Jóvenes: algunas particularidades a tener en cuenta

El panorama descrito puede dejar —y de hecho, es muy lógico que así sea— cierto sabor amargo, ya que los problemas y las asignaturas pendientes son infinitamente más influyentes, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, que las alternativas que se construyen desde enfoques más pertinentes y oportunos. Hace falta, por tanto, encontrar las explicaciones correspondientes para estar en condiciones de encarar, con más probabilidades de éxito, las respuestas que aquí se proponen.

Un ejercicio que puede ser útil consiste en comparar la dinámica de otros sectores poblacionales, para evaluar avances y limitaciones, en cada caso particular, identificando las explicaciones posibles. En concreto, podría sostenerse que la condición social de niños y niñas, por un lado, y la de las mujeres, por el otro, por ejemplo, han mejorado notoriamente en los últimos treinta o cuarenta años. Este juicio no puede sostenerse, sin embargo, con relación a las y los jóvenes, cuya condición social es igual o peor que la registrada en el pasado en el mismo periodo.

Las explicaciones pueden ser muchas y muy variadas pero, en todo caso, el eje central debiera girar en torno a la pertinencia y la relevancia de

las políticas públicas. En la práctica, todos los países de la región han invertido, al menos en los últimos cincuenta años, en el diseño y la implementación de políticas públicas relacionadas con la niñez, lo cual ha redundado en menores niveles de mortalidad y morbilidad infantil, mayores tasas de escolaridad, etc., al mismo tiempo que los movimientos de mujeres han logrado, en los últimos veinte o treinta años, al menos, que las políticas públicas incorporasen más claramente la “perspectiva de género”. Esto no ha ocurrido en el caso de las políticas públicas de juventud, terreno en el cual, siempre se comienza de cero, se enfrentan numerosas dificultades para “acumular” experiencias y se logran unos pocos impactos positivos, en términos de mejora del acceso a la educación, sin que estos avances puedan verificarse en otros campos.

Esto se explica por la recurrencia de las respuestas coyunturales, pues no tiene que ver con crisis económicas específicas ni con estilos particulares de gestión pública, en cuanto a orientaciones gubernamentales. En realidad, esto ocurre desde hace mucho tiempo y se comprueba en contextos territoriales muy diversos y en instituciones específicas. Por lo tanto, debemos concluir que estamos ante problemas netamente estructurales, difíciles de abordar, desde perspectivas “voluntaristas”, centradas en el limitado argumento de “nosotros vamos a cambiar la situación”, con cuotas mayores de “voluntad política” y “mayor disponibilidad de recursos”. En realidad, todo parece indicar que la principal explicación radica en la *transitoriedad* de la condición juvenil, un factor que permite sostener que la juventud es una de las pocas —si no la única— condición social que se pierde con el paso de los años. Irremediamente, todos y todas dejamos de ser jóvenes con el tiempo y si bien lo mismo ocurre con la condición de niños y niñas, lo cierto es que, en la etapa juvenil, sus connotaciones son mucho más relevantes, pues estamos ante dos desafíos centrales en la vida de cualquier ser humano, la construcción de la identidad y de la autonomía. La forma cómo se enfrenten estos desafíos marca de forma decisiva el resto de la existencia.

Esta transitoriedad lleva a que las y los jóvenes se preocupen más por el “mundo” al cual se van a integrar, una vez procesada la construcción de su autonomía y su identidad, que por su condición, transitoria por definición. Por eso, cuando las y los jóvenes se organizan y luchan por alguna reivindicación, no lo hacen al igual que los trabajadores o



las mujeres, cuyos reclamos están relacionados con su vida cotidiana. Es decir, los jóvenes no exigen empleo, servicios de salud diferenciados, etc., sino cuestiones más amplias como la libertad, los derechos humanos, la paz, la ecología, la democracia, etc. Dicho de otro modo, no actúan desde enfoques “corporativos”, sino “universales”.

Esta consideración es trascendental para el análisis, pues indicaría que las políticas públicas de juventud carecen del “actor” que las impulse, algo que no ocurre en casi ningún otro caso. Dicho de otro modo, mientras los trabajadores cuentan con los sindicatos y las mujeres tienen sus movimientos específicos, los movimientos juveniles no tienen a su disposición estos instrumentos. Aunque existen movimientos y organizaciones y algunos de ellos son muy fuertes, sus acciones no están dirigidas a consolidar políticas y programas que les permitan mejorar su inserción social, en tanto que jóvenes, sino que tratan de mejorar el mundo al cual se van a integrar cuando sean adultos, lo cual es muy lógico, si se asume la “transitoriedad” como regla básica.

¿Movimiento social, actor estratégico o simple sector poblacional?

Importa, pues, retomar una pregunta central, planteada en todos nuestros estudios, relacionada con la identidad colectiva de las y los jóvenes. En general, el trabajo de campo y los informes tienden a afirmar que no son un “movimiento social”. Algunos especialistas, sin embargo, les consideran

como un “actor estratégico” y otros como un simple “sector poblacional”. No faltan, incluso, los enfoques que apenas consideran a la juventud como un “grupo de riesgo”.

Si asumimos que un movimiento social se define como un colectivo que articula una acción colectiva perdurable, que se estructura en repertorios capaces de establecer oportunidades políticas de interpelación y de incidencia frente al Estado y a la sociedad civil, es claro que las acciones de las organizaciones juveniles —dispersas, temporales, móviles y variadas— no cumplen con estas condiciones. De ahí que estas no puedan constituir un movimiento social juvenil. Además, los movimientos sociales se organizan alrededor de,

al menos, dos dimensiones que interactúan permanentemente. Una de ellas es “identitaria” y “simbólica”, que estructura el “horizonte de sentido” de las organizaciones, por ejemplo un determinado estilo de vida o un conjunto de estrategias *performativas* para aglutinar miembros, y la otra es la gestión de los recursos materiales como la capacidad para presentar proyectos rentables que las financien. Estas dos dimensiones. Es claro, por tanto, que las organizaciones juveniles carecen de ambas dimensiones.

Por otra parte, es claro también que los y las jóvenes no tienen todavía reconocimiento político de la sociedad civil. Esta se muestra indiferente a la constitución de un actor juvenil, en los ámbitos social, político e incluso cultural. En el ámbito cultural ha habido avances, en los últimos años, en cuanto a reconocimiento público; sin embargo, es poco aprovechado y, además, continúa plagado de prejuicios e incomprensiones. Aparte de no reconocerlos, la sociedad tampoco otorga legitimidad a los y las jóvenes.

El Estado considera a los y las jóvenes como un sector vulnerable. En consecuencia, define su papel desde la tutela y lo ejecuta por medio de la aplicación de una política centrada en el ejercicio de derechos formales. En otras palabras, para el Estado, la juventud sigue siendo un problema a resolver. Ciertamente, no se muestra interesado en concebir a los y las jóvenes como sujetos creadores de nuevos derechos, portadores de nuevas formas agregativas y como actores sociales deliberativos, a través de su participación en la gestión de

la cosa pública. De ahí la poca relevancia de la temática juvenil en la agenda pública y la escasa incidencia efectiva de las y los jóvenes en la gestión pública. Se podría afirmar, por lo tanto, que, lejos de suponer que las limitaciones del pasado se pueden revertir con el protagonismo de otras generaciones jóvenes, estamos ante dinámicas estructurales, imposibles de revertir. En consecuencia, estas dinámicas deben ser analizadas con otros "lentes", para lo cual importa preguntarse por el actor o los actores con capacidad para impulsar las políticas públicas de juventud sobre nuevas bases. En este sentido es muy útil retomar el análisis comparativo con las dinámicas de esas políticas, orientadas a los grupos poblacionales mencionados.

¿Qué podemos aprender de las mujeres?

El análisis comparativo muestra que las mujeres avanzaron de una forma decidida en su reflexión estratégica y superaron con resolución los enfoques originales, centrados en su promoción. Esto les permitió avanzar en la construcción de enfoques más integrados, a partir de la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Este tipo de procesos, jamás se ha dado en el caso de la juventud. ¿Cómo explicar diferencias tan notorias? La respuesta apunta a las estrategias y metodologías. Por lo tanto, poco tienen que ver con la falta de voluntad política o la carencia de recursos económicos.

El primer elemento a considerar es el enfoque predominante en cada una de las esferas de acción. Tal como hemos señalado, los trabajos relacionados con la juventud siempre se han orientado a abrir espacios específicos para ellos —casas de la juventud, programas de participación juvenil, ministerios de la juventud, etc.—, pero las demandas de las mujeres se han trabajado con la lógica de la igualdad de oportunidades respecto a los hombres y, por lo tanto, desde la promoción de la incorporación de la "perspectiva de género" en todas las políticas públicas importantes.

El segundo elemento está relacionado con los actores que han impulsado las políticas referidas a la mujer y las políticas referidas a la juventud. En estas se ha tratado de generar apoyos en las estructuras administrativas del Estado, en los partidos políticos y en algunas pocas estructuras corporativas privadas, pero solo excepcionalmente. En cambio, los programas relacionados con la mujer se han apoyado, de forma decisiva, en los movimientos de mu-

jes, los cuales trabajan con una clara orientación corporativa, y en las organizaciones no gubernamentales, que los apoyan y que comparten sus orientaciones fundamentales, incluyendo una amplia concertación interpartidaria. Esta cuenta con mujeres dirigentes de partidos políticos muy diversos, un terreno en el cual los dirigentes juveniles han preferido siempre la competencia —muchas veces "salvaje"— por los espacios reducidos que todos quieren ocupar.

El tercer elemento tiene que ver con el estilo de gestión del trabajo cotidiano. Así, mientras en el campo de la juventud, por lo general, se han estructurado "programas" que, en realidad, no son más que un conjunto de actividades puntuales e iniciativas inconexas, en el de las mujeres se han estructurado programas de largo plazo, los cuales articulan sus diversos componentes, a partir de diagnósticos rigurosos de los problemas a encarar. En el mismo sentido, las mujeres han sabido articular dimensiones de la vida cotidiana como la violencia doméstica, con dimensiones socialmente más visibles, como la incorporación laboral. En cambio, los esfuerzos a favor de la juventud se han quedado, por lo común, en temas más "públicos", sin incorporar dimensiones más específicas de la vida cotidiana de los "beneficiarios", como las culturas juveniles. De esta manera, esferas muy relevantes y prioritarias, desde la propia lógica juvenil, han sido descuidadas.

¿Qué podemos aprender del trabajo con niños y niñas?

Otro tanto podría decirse al comparar la promoción juvenil con las de niños y niñas. Desde este contrapunto también se podrían extraer lecciones relevantes para el trabajo con jóvenes. En primer lugar, es evidente que en la promoción de niños y niñas, aunque el trabajo se centra, en buena medida, en los propios beneficiarios, no se descuida, en ningún momento, el trabajo con adultos referentes. El trabajo con padres, madres y otros familiares, así como con los entornos comunitarios y con el personal a cargo de programas y políticas dirigidas a la infancia, tanto en la esfera pública como en el terreno no gubernamental, ha ocupado desde siempre un sitio muy relevante. De esta manera, se suple, por medio de los grupos de presión, la evidente carencia —al igual que en el caso de las y los jóvenes— de un movimiento social de niños, quienes actúan de forma corporativa —más allá de algunos intentos de una "construcción artificial"—.

En la misma línea, podría decirse que la promoción relacionada con niños y niñas ha procurado siempre incidir en los círculos de poder. Para ello, trabaja de manera sistemática, a través de campañas de *advocacy*, con quienes toman las decisiones en todos los niveles. Al mismo tiempo, trabaja en la sensibilización de la opinión pública con campañas publicitarias y estrategias comunicacionales, apoyadas en medios masivos de comunicación.

Por si fuera poco, se ha tratado de atender con regularidad la dinámica de las políticas públicas, al menos en cuatro dimensiones fundamentales: diseño de planes nacionales de acción, enmarcados en los compromisos asumidos por los diferentes países en la Cumbre mundial a favor de la infancia y en la adhesión a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, con el fin de articular las respuestas a las demandas infantiles; preocupación permanente por la formación rigurosa y sistemática de recursos humanos, aptos para el trabajo con niños y niñas; acción sistemática institucional, procurando dotar a los aparatos estatales y a la sociedad civil organizada de instancias de trabajo dedicadas a esta cuestión; y asignación estable de partidas, en el presupuesto nacional, para desarrollar los diferentes programas y proyectos.

No se trata de “idealizar” el trabajo de las mujeres ni el de quienes trabajan con niños y niñas, ni suponer que todo está bien y solo resta “sentarse a disfrutar”. Por el contrario, es evidente que tanto la situación de niños y niñas como la situación de las mujeres aún enfrenta problemas y limitaciones de gran envergadura. En el mismo sentido, es evidente que las políticas públicas tienen todavía un largo camino por recorrer, para poder responder de manera adecuada a los desafíos de estas realidades. Pero no es menos cierto que en ambas esferas se ha avanzado notoriamente, más que en la de la juventud. Existen orientaciones pertinentes, que pueden permitir avanzar con resolución en el futuro; algo que no ocurre con tanta claridad en el terreno de las y los jóvenes.

Sumando esfuerzos estratégicos sustantivos

La dinámica de las políticas de la infancia y la adolescencia —donde un amplio abanico de movimientos y grupos, sobre todo de la sociedad civil, trata de suplir la “ausencia de actor”, construyendo redes interinstitucionales tan heterogéneas como activas y desplegando acciones de *advocacy*, promoción y desarrollo muy variadas— constituyen un referente fundamental.

Un trabajo de esta naturaleza respecto a las y los jóvenes implicaría la presencia más activa y decidida de los movimientos de mujeres y de las organizaciones de derechos humanos. Los aportes de los dos a la dinámica social han sido claves, en

sentidos muy diversos, pero al mismo tiempo sus limitaciones son evidentes. Uno de los aportes, para aquello que deseamos fundamentar y proponer aquí, es la apertura de las luchas reivindicativas más allá de los estrechos espacios de la contradicción entre el capital y el trabajo. Esto último vale tanto en el medio urbano como en el rural, incluyendo otras “contradicciones” importantes,

entre hombres y mujeres, la ciudad y el campo, blancos y negros, grupos con conductas sexuales diferentes, etc. Sus limitaciones más destacadas radican en algunos de sus “reduccionismos”: las tensiones entre hombres y mujeres han eclipsado la diferencia de edad y la atención a las violaciones de los derechos humanos más elementales —los desaparecidos durante las dictaduras militares—, así como también la atención a otros derechos humanos igualmente relevantes —los sexuales y reproductivos—.

Si estos movimientos sociales lograran superar dichas limitaciones, se podrían lograr avances sustanciales en el terreno de la promoción juvenil. Para ello sería elemental cuestionar de raíz algunas de estas limitaciones. La mayoría de los movimientos de mujeres agrupan a personas adultas y si bien en su discurso alude a todas las mujeres, los espacios

[...] las mujeres han sabido articular dimensiones de la vida cotidiana como la violencia doméstica, con dimensiones socialmente más visibles, como la incorporación laboral; en cambio los esfuerzos a favor de la juventud se han quedado, por lo común, en temas más “públicos”, [...]

para las niñas, las jóvenes y las adultas mayores son muy reducidos y hasta simbólicos, desde la atención efectiva. El caso de las mujeres jóvenes es muy ilustrativo, pues no tienen presencia activa en los movimientos juveniles, manejados abrumadoramente por hombres jóvenes, ni en los movimientos de mujeres —“mamá ya tengo”, suelen declarar al ser consultadas respecto al enfoque “maternalista” con el cual son tratadas por las dirigentes adultas—.

Es imperioso que las organizaciones de derechos humanos trabajen de forma más sistemática desde enfoques holísticos, más amplios e integrales, procurando superar con determinación los reduccionismos. Desde este ángulo, debieran incorporar el tema de las pandillas juveniles en sus agendas de trabajo, así como también apoyar la formación en derechos humanos de las nuevas generaciones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Los ejemplos podrían multiplicarse, pero lo más relevante, además de luchar contra las desigualdades de género, raza-etnia, clase social, etc., es cuestionar el *adultismo* de la sociedad actual. Es necesario asumir que su funcionamiento también incluye los conflictos generacionales, los cuales hay que reconocer y procesar de la mejor manera posible. Esta es una cuestión, por cierto, en que las y los jóvenes organizados casi nunca incursionan, pues, por lo general, prefieren priorizar la “sucesión” y no el “enfrentamiento” con los “viejos”.

Apoyo a redes, respeto de autonomías y procesos particulares

En este contexto, el fortalecimiento de las redes juveniles debiera constituirse en una prioridad para los esfuerzos futuros. Habría que privilegiar el desarrollo de las redes que tienden a dar protagonismo a las y los jóvenes en las dinámicas sociales y políticas en el ámbito local, regional y nacional; a las que operan de forma más específica en el terreno cultural y comunicacional de los jóvenes y a las que promueven acciones en terrenos propios de la dinámica juvenil, por ejemplo, la prevención del VIH-SIDA y los derechos sexuales y reproductivos de adolescentes y jóvenes.

Ahora bien, el apoyo a estas redes debería regirse por ciertos criterios básicos: el respeto pleno y absoluto a la autonomía de aquéllas, esto es, sus



miembros deben tener asegurada la libertad para decidir sin interferencias ni influencias de ninguna índole. Esto es muy importante en cuanto al nombramiento de autoridades, el diseño de planes y programas y el uso de recursos; pero debe extenderse a todas las esferas de acción de dichas redes, siempre asegurando la libertad más absoluta para opinar, formular propuestas y participar en aquellas en campañas o iniciativas que les sean interesantes. Esto implica erradicar las prácticas del pasado, que intentaron “regular” su funcionamiento desde la órbita estatal. Sus derechos eran legitimados por las leyes de juventud, las cuales, a su vez, limitaban sus espacios para la acción, ya que reglamentaban de forma exagerada su funcionamiento con vistas a su reconocimiento legal y al apoyo a sus iniciativas. La personería jurídica era requisito indispensable para participar en la asignación de fondos públicos, destinado a temáticas muy diversas.

En el mismo sentido, habría que ser más realistas en relación con las exigencias que muchas veces se imponen para respaldar a una determinada red. La “representatividad” como criterio para obtener respaldo institucional, técnico o financiero es tan subjetivo como de difícil aplicación. Es evidente que no existen redes representativas, en el sentido tradicional. Más aún, con dificultad las habrá en el futuro, porque estas redes aparecen y desaparecen en función de objetivos específicos muy concretos, y se transforman muy rápido, con lo cual su “representatividad” está siempre en tela de juicio. En realidad, habría que proponerse que las redes y las organizaciones juveniles cumplan roles informales, pero efectivos, de *representación* de intereses, parciales y siempre cambiantes, sin exigir

una *representatividad* que, a fin de cuentas, resulta vana. Esto puede parecer un simple juego de palabras, pero es básico a la hora de definir acciones estratégicas para respaldar a estas instancias de organización juvenil. En consecuencia, es indispensable reconocer la realidad y abandonar la pretensión de que ella se amolde a nuestras ideas o deseos.

Derechos humanos y construcción de ciudadanía

Se impone, por tanto, la adopción de un *enfoque alternativo en la integralidad de los derechos humanos como eje de la construcción de ciudadanía*. Este enfoque comprende las tareas siguientes: trabajo sistemático orientado a la construcción social de estos derechos, en particular de adolescentes y jóvenes; colaboración decidida para construir la identidad y autonomía, una tarea central de toda persona, durante su adolescencia y juventud, pero respetando la diversidad, por ende, desde una perspectiva pluralista y solidaria, e incidencia determinante en las dimensiones personales y colectivas, por medio de la articulación de lo general y lo particular, en un camino de doble vía e influencias recíprocas.

De esta manera se superan los reduccionismos que han predominado en los trabajos realizados hasta ahora. No se trata tanto de aprobar una ley general de juventud, en una coyuntura política favorable, sino de impulsar procesos sociales, culturales y políticos más amplios para la apropiación colectiva de los derechos humanos, los cuales deben ser considerados como herramienta privilegiada para la acción. Esto implica trabajar intensamente en la formación de valores democráticos, a partir de la diversidad, el pluralismo y la convivencia entre diferentes, algo muy difícil de lograr en los adultos, demasiado acostumbrados al “sálvese quien pueda” y a la competencia salvaje, pero que puede construirse entre las generaciones más jóvenes.

Esto es vital para nuestras democracias, aquejadas por múltiples y muy graves problemas. Si queremos construir una democracia de ciudadanos y ciudadanas que supere las limitaciones de la democracia representativa, tal como lo postula el difundido informe de las Naciones Unidas (PNUD 2004), resulta imperioso trabajar con las nuevas generaciones, integrándolas a las dinámicas sociales, po-

líticas y culturales, trasmitiéndoles valores democráticos desde la infancia, en las escuelas, las familias, las comunidades, los medios masivos de comunicación y en todas las esferas donde se despliegan las interacciones entre y con jóvenes.

Al mismo tiempo, es necesario ejercer los derechos ciudadanos. Para ello, hay que incorporar las nuevas generaciones en las instancias de participación ciudadana, privilegiando la asignación y el uso de los recursos públicos —presupuesto participativo, auditorías sociales, etc.— por encima de la construcción de espacios específicos para la participación juvenil —casas de la juventud, clubes juveniles, etc.—, para promover una participación más amplia, que evite el reforzar el aislamiento social de las y los jóvenes y facilite su incorporación efectiva en términos ciudadanos.

Inserción laboral, integración social y ciudadanía

Una de las claves de éxito radica en la posibilidad de lograr que las y los jóvenes puedan procesar de una forma adecuada su inserción laboral⁹. Quien tiene empleo, dependiente o independiente, tiene ingresos propios y quien tiene ingresos propios, puede construir identidad y autonomía en mejores condiciones. Por el contrario, si las y los jóvenes dependen estructuralmente y por tiempo indeterminado de sus padres o de algún programa público, las consecuencias son muy visibles en nuestras sociedades.

Conviene advertir, sin embargo, que esta “nueva era progresista” debe superar algunas “trampas”, que suelen paralizar de forma indefinida. Hay quienes sostienen que solo se crea empleo para las y los jóvenes por medio de la creación de nuevos puestos de trabajo, puesto que la re-distribución de los existentes terminará siendo perjudicial en todos los sentidos. Esta discusión con los representantes de diferentes corporaciones sindicales lleva ya varios años. La cuestión es clave para el futuro de la sociedad. Por un lado, es evidente que hay que generar más y mejores puestos de trabajo, aunque ello sea cada vez más difícil, dada la creciente internacionalización de la economía. En este sentido, las propuestas de la Organización Internacional del Trabajo, que enfatizan el denominado “trabajo decente”, son relevantes¹⁰. Pero, por otro lado, la evidencia empírica disponible muestra de forma

9. Para un análisis de las complejidades del tema, ver, por ejemplo, Weller (2003) y Schkolnik (2005).

10. Ver los estudios recientes (OIT 2004, 2005a y 2005b).

irrefutable que las y los jóvenes son los primeros en ser expulsados del mercado laboral, en tiempos de crisis, y los últimos en ser incorporados en momentos de expansión económica y laboral (Rodríguez 2004b).

El problema de fondo es que los principales actores del mercado laboral, probablemente sin proponérselo, discriminan a las nuevas generaciones. Entre los empresarios, por ejemplo, predomina la contratación de adultos con más experiencia y con hábitos laborales ya desarrollados, mientras que por su lado, los sindicatos dan prioridad, lo cual es lógico, a las reivindicaciones de sus miembros, por definición, trabajadores ya empleados o transitoriamente desempleados. Los ministerios de trabajo enfatizan la contratación de adultos jefes de hogar, pues estos tendrían mayores responsabilidades familiares que atender. El resultado global es la exclusión de las y los jóvenes, ya sea porque no tienen experiencia ni hábitos de trabajo, o porque no están sindicalizados o porque no tienen responsabilidades familiares. Pero, ¿quién puede demostrar que nuestras sociedades funcionan mejor con estos supuestos que, por ejemplo, a partir de otra distribución de responsabilidades entre generaciones, tal como se ha planteado entre los miembros de la pareja, en el contexto de la creciente incorporación laboral de las mujeres?

Hay que discutir estas “reglas de juego”, aunque no le agrade a algunas corporaciones. En lo personal, creo que nuestras sociedades han ganado y mucho, en términos de igualdad, con la incorporación de las mujeres al mercado laboral y a la dinámica de la sociedad, en esferas diversas, y creo que otro tanto podría ocurrir con una incorporación más igualitaria de las nuevas generaciones, lo cual, otra vez, implica cuestionar el *adultismo* vigente en nuestros países. Las y los jóvenes podrían incorporar nuevas perspectivas en esferas muy diversas, lo cual podría mejorar sustancialmente el funcionamiento de nuestras sociedades, sobre todo en este siglo XXI, caracterizado por el cambio constante y la centralidad del conocimiento. En este contexto, la *experiencia*, un atributo adulto por definición, queda cuestionado desde todo punto de vista.

Habría que discutir también otros “tabúes” vigentes, sobre *cómo* incorporar a las nuevas generaciones, sobre todo en términos de inserción la-

boral. En este campo, se ha avanzado mucho con la implementación de experiencias centradas en el financiamiento de la demanda —en contraposición o al mismo tiempo que el financiamiento de la oferta— de programas de capacitación laboral —programas del estilo “Chile joven”—. Tampoco hay que perder de vista otras experiencias muy fecundas, sobre todo en el nivel local¹¹, centradas en el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las cuales facilitan la inserción laboral de las y los jóvenes —el Programa Entra 21¹². Sin embargo, los debates siguen “entrampados” en lógicas corporativas, a las cuales no es fácil enfrentar. Esto se reflejó con claridad en los intercambios que se dieron a raíz de la “Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir”, convocada por la Organización Internacional del Trabajo, a finales del año pasado. El entrampamiento se observa tanto en el documento base (OIT 2004b) como en los debates (OIT 2005). Hubo algunos intentos de renovación, pero estas propuestas no lograron romper los razonamientos corporativos y quedaron como aportes marginales. Otro tanto ocurrió en la *Conferencia Internacional del Trabajo* de Ginebra, la cual fue incapaz de aportar orientaciones alternativas en estas materias. Por eso, la propia *Iniciativa de empleo para los jóvenes* de la Secretaría General de Naciones Unidas, del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo, la más importante de la historia, es limitada.

El debate supera el espacio de este artículo. Pero una cosa es clara en la dinámica de las políticas públicas, los “modelos de intervención social en sociedades complejas” no son neutros. Los gobiernos progresistas, actuales y futuros, tendrán que encarar este desafío sin ataduras y con visiones modernas, sustentadas en enfoques adecuados. Pero no les será fácil, dados sus vínculos con diversos grupos corporativos.

Principales desafíos

Los retos son tan complejos como relevantes. Por eso, es muy difícil pronosticar qué pueda ocurrir. Si tratamos de imaginarnos la dinámica de la próxima década, algunos datos muestran que solo unos pocos países latinoamericanos y caribeños podrán alcanzar, en el año 2015, los denominados *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, dadas las actua-

11. Ver, por ejemplo, Lasida (2004); De Ibarrola Coord. (2004); Varios autores (2004a) y Casanova (2004).

12. Hemos analizado esta fecunda experiencia en Lasida y Rodríguez (2005).

les tendencias del desarrollo¹³. Definitivamente, las posibilidades para avanzar de modo significativo en el combate a la pobreza y a las desigualdades sociales, están atadas a la incorporación de cambios sustanciales en las dinámicas actuales del desarrollo. Entre las muchas alternativas existentes, algunas de las más pertinentes y oportunas podrían vincularse a una mayor y mejor incorporación de las y los jóvenes a la dinámica social, en su conjunto. En este sentido, es evidente que hace falta encarar con más pertinencia y decisión el desafío planteado por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, un terreno en el cual se está avanzando de forma significativa y en el cual las y los jóvenes están siendo —pero pueden serlo todavía más— protagonistas centrales, en cuanto actores estratégicos del desarrollo¹⁴.

No hay que olvidar que las nuevas generaciones tienen una relación mucho más natural y fluida con las nuevas tecnologías, pues han crecido y se han socializado en gran familiaridad con ellas. Por lo tanto, es necesario tomar nota de estas “ventajas comparativas” de las y los jóvenes y revisar las políticas públicas para potenciar al máximo tales “ventajas”. En la misma línea, las y los jóvenes están siendo protagonistas centrales del desarrollo de programas de voluntariado, al participar en programas contra la pobreza, campañas de alfabetización y muchas otras iniciativas por el estilo. Incluso ensayan nuevas experiencias en el terreno empresarial¹⁵. En todas estas experiencias han demostrado su capacidad para aportar al desarrollo social.

El desafío está planteado. Hace falta encararlo con determinación para que esta nueva “era progresista” se transforme en una excelente oportunidad para intentarlo. El futuro dirá si los dirigentes políticos y los técnicos de izquierda que están asumiendo cada vez más responsabilidades en la ges-

ción pública, están a la altura de las circunstancias. Un nuevo fracaso podría abrir paso a alternativas que podrían ser terribles.

Una mirada a Centroamérica

Centroamérica todavía recorre el post-conflicto, a partir de los acuerdos de paz fueron firmados hace ya casi quince años. La integración regional sigue enfrentando serias dificultades y la dinámica económica sigue siendo esquiva, mientras los procesos democráticos aún enfrentan serios problemas y los espirales de violencia parecen incontrolables.

Este es, sin duda, un contexto poco propicio para el normal desarrollo de las y los jóvenes de la región, pero al mismo tiempo, un contexto muy desafiante para las nuevas generaciones.

Los estudios disponibles sobre cultura política juvenil muestran a las y los jóvenes en medio de un gran “déficit institucional” y aunque tienden a considerar la democracia como la mejor forma de gobierno, “el funcio-

namiento actual del sistema no satisface sus expectativas, desconfían de las instituciones fundamentales y no se sienten representados por los partidos políticos existentes ni por los políticos” (Rodríguez, Castro y Madrigal, 2003). Otro gran reto es el déficit en la sociedad civil: “la mayoría de los jóvenes centroamericanos tiene un capital social bajo, por lo tanto, parecen existir barreras importantes para el desarrollo de redes sociales más numerosas y mejor valoradas, acompañadas de normas de conducta constructivas y respetadas alrededor de ellas” (*ibíd.*).

Otro problema es el vínculo perverso entre jóvenes y violencia. Los estudios disponibles (ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, 2004) muestran que el tema es muy complejo y, por lo tanto, no admite

[...] nuestras sociedades han ganado y mucho, en términos de igualdad, con la incorporación de las mujeres al mercado laboral y a la dinámica de la sociedad, en muy esferas diversas, y creo que otro tanto podría ocurrir con una incorporación más igualitaria de las nuevas generaciones, lo cual, otra vez, implica cuestionar el *adultismo* vigente en nuestros países.

13. Así lo muestra, por ejemplo, la reciente evaluación regional de Naciones Unidas (2005).

14. Para una evaluación comparada, ver Villatoro y Silva (2005).

15. Ver las sistematizaciones realizadas recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo, en varios autores (2004b).

simplificaciones. Por un lado, la sociedad “integrada” se preocupa de la “violencia juvenil” —los jóvenes como victimarios—, pero los organismos de derechos humanos insisten, con sobrada evidencia, que el problema real es la “violencia contra los jóvenes” —los jóvenes como víctimas—. Un amplio conjunto de factores explica el fenómeno y, por lo tanto, solo respuestas integrales y con amplio consenso podrían surtir los efectos deseados. Es evidente que los programas de “mano dura” no solo no han disminuido la violencia, sino que incluso la han ampliado de forma llamativa.

La construcción de políticas públicas de juventud, en su sentido más amplio y comprensivo, todavía plantea dificultades serias en la región. Si bien se han creado instituciones especializadas, en Nicaragua y El Salvador, se han hecho diagnósticos rigurosos de la situación, como en el caso de Panamá (PNUD, 2004), y se han formulado planes y programas integrales de gran valor, en Costa Rica, Nicaragua, Panamá y El Salvador, la desarticulación de las políticas sectoriales —educación, empleo, salud, etc.—, dirigidas a las y los jóvenes, la escasa pertinencia de los enfoques estratégicos predominantes —sigue primando el “enfoque de riesgo”— y la escasa asignación de recursos, siguen atentando contra un proceso que pueda estar a tono con los desafíos planteados por las nuevas generaciones. “Estas tensiones abren espacios que pueden ser ocupados por liderazgos poco democráticos, que debiliten las nacientes instituciones e inhiban el desarrollo de una sólida cultura democrática. El indicador de aceptación del autoritarismo tiende a ser muy elevado en la juventud de las capitales centroamericanas. También lo es la intolerancia hacia la diversidad social, lo que podría potenciar aún más ese germen autoritario. No obstante, estos espacios permiten a la juventud realizar una reinención de la política y profundizar la democracia de sus países. Sus preocupaciones sociales y ambientales requieren de la acción colectiva. Esta juventud, con una cultura democrática más desarrollada, puede integrarse como ciudadanía crítica que exige al sistema llenar sus aspiraciones y asegurar la sostenibilidad democrática” (Rodríguez, Castro y Madrigal, ya citado).

Las políticas públicas tendrán que renovarse profundamente, a la luz de los enfoques expuestos en estas páginas. Desde este punto de vista, la instauración de programas de voluntariado juvenil para combatir la pobreza, por ejemplo, puede crear excelentes condiciones para verificar la disposición a

cooperar de las nuevas generaciones. La promoción de la participación juvenil en espacios de participación ciudadana —presupuesto participativo, auditoría social, etc.— puede sumar elementos a favor de la construcción de una ciudadanía juvenil activa e integrada a los esfuerzos transformadores. Las sociedades centroamericanas del futuro tienen todo para ganar. El futuro dirá si quienes toman las decisiones supieron estar a la altura del desafío.

Montevideo, octubre de 2005.

Referencias bibliográficas

- Casanova, Fernando (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- Castro, Nils (2005). *Las izquierdas latinoamericanas: observaciones a una trayectoria*. Friedrich Ebert Stiftung, Panamá.
- CEPAL-UNESCO (2005). *Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- CEPAL-OIJ (2004). *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*. XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud (México). Santiago.
- Dávila, Oscar (comp.) (2003). *Políticas de juventud en América Latina: políticas nacionales y políticas locales*. Ediciones CIDPA, Santiago (dos volúmenes).
- De Ibarrola, María (coord.) (2004). *Escuela, capacitación y aprendizaje: la formación para el trabajo en una ciudad en transición*. CINTERFOR, Montevideo.
- ERIC, IDESO, IDIES e IUDOP (2004). *Maras y pandillas en Centroamérica, Volumen I*. UCA Publicaciones: Managua.
- Lasida, J. y Rodríguez, E. (2005). *Estrategias para la inserción laboral de jóvenes en desventaja: la experiencia del programa Entra 21 en América Latina y el Caribe*. IYF-FOMIN-USAID, Montevideo.
- Lasida, Javier (2004). *Estrategias para acercar a los jóvenes al trabajo*. Tendencias y debates N° 2, REDETIS (IPE-IDES), Buenos Aires.
- NACIONES UNIDAS (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago.
- OIT (2005a). *El empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente*. Informe VI, 93ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.

- OIT (2005b). *Notas sobre las labores: reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir*. Ginebra.
- OIT (2004). *Un buen comienzo: trabajo decente para los jóvenes*. Reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir. Ginebra.
- OREALC-UNESCO (2004). *Gestión de la educación en América Latina y el Caribe: ¿vamos por buen camino?* Santiago.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Ediciones Alfaguara-Aguilar-Altea-Taurus, Buenos Aires.
- Rodríguez, Ernesto (2005a). *Organizaciones y movimientos juveniles en América del Sur: estado de situación y bases para un programa de fortalecimiento institucional*. CELAJU-UNESCO-BANCO MUNDIAL, Montevideo.
- Rodríguez, Ernesto (2005b). *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.
- Rodríguez, Ernesto (2004a). *Políticas de juventud en América Latina: del Año Internacional de la Juventud (1985) a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015)*. CEDAL, San José de Costa Rica.
- Rodríguez, Ernesto (2004b). "Políticas y estrategias de inserción laboral y empresarial de jóvenes en América Latina: el desafío de la empleabilidad". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Infancia y Juventud*, 2, 1, Universidad de Manizales-CINDE, Colombia.
- Rodríguez, Ernesto (2003). "Políticas públicas de juventud en América Latina: empoderamiento de los jóvenes, enfoques integrados, gestión moderna y perspectiva generacional". En *Construcción de políticas de juventud: análisis y perspectivas*. UAM-UMCINDE- UNICEF-GTZ-OIJ y Otros, Colombia.
- Rodríguez, Ernesto (2002). *Jóvenes en América Latina: actores estratégicos del desarrollo*. CIEJUV-IMI, México.
- Rodríguez, E.; Morlachetti, A. y Alessandro, L. (2005). *Derechos sexuales y reproductivos, género y políticas públicas de adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: limitaciones, potencialidades y desafíos desde la perspectiva de los derechos humanos*. UNFPA, México.
- Rodríguez, C.; Barrett, P. y Chávez, D. (ed.) (2005). *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*. Editorial Norma, Bogotá.
- Rodríguez, F.; Castro, S. y Madrigal, J. (ed.) (2003). *Con la herencia de la paz: cultura política de la juventud centroamericana*. PROCESOS-UNA, San José.
- Schkolnik, Mariana (2005). *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*. CEPAL, Serie Políticas Sociales 104, Santiago.
- Varios autores (2004a). *Formación de jóvenes en alternancia*. Serie Trazos de la Formación, CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- Varios autores (2004b). *El nuevo rostro empresarial: indagación sobre el empresariado juvenil en América Latina y el Caribe*. BID, Washington.
- Villatoro, P. y Silva, A. (2005). *Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC): un panorama regional*. CEPAL, Serie Políticas Sociales 101, Santiago.
- Weller, Jürgen (2003). *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 28, Santiago.