

# Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo

---

*Ernesto Rodríguez*

**L**os más de cien millones de jóvenes que hoy habitan el continente latinoamericano, son el eje central de los dos principales problemas de la región —el desempleo y la inseguridad ciudadana— y, por si fuera poco, son también un factor de gran relevancia en el tercer gran problema de la región: la fragilidad democrática. Sin embargo, constituyen, a la vez, el eje central de las nuevas estrategias de desarrollo, basadas en una clara apuesta a la inversión en capital humano, como clave para ganar competitividad y recuperar el crecimiento económico estable que se requiere para contar con sociedades más prósperas, en un mundo globalizado y transformado radicalmente, en las últimas tres décadas.

Estas son seguramente dos caras de una misma moneda, que muestran la ambivalencia con que las sociedades latinoamericanas miran a sus jóvenes, vistos en casi todos nuestros países, como una *esperanza bajo sospecha*. Se espera mucho de ellos, pero a la vez se desconfía significativamente de los posibles y temidos “desbordes” juveniles. La mejor muestra al respecto, seguramente es la discriminación que sufren a todos los niveles, sin que sea percibida como un problema. Dicho en pocas palabras, los jóvenes viven en medio de una *gran exclusión social aceptada*. Si alguna prueba hace falta al respecto, baste con destacar que, en momentos en que se reúnen consensos significativos sobre la necesidad de construir sociedades más equitativas, nada se dice de las inequidades intergeneracionales.

En el fondo, todo esto ocurre —seguramente— porque los jóvenes no cuentan con grupos de presión que defiendan sus intereses específicos, lo que en sociedades altamente corporativizadas como las nuestras, constituye una desventaja muy evidente. Y esto, a su vez, se explica porque *los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia*, y no por las dimensiones materiales, como lo hacen los trabajadores o las mujeres. Las políticas públicas dirigidas a la juventud, a su vez, no han podido romper con este tipo de lógicas perversas, y han quedado atrapadas históricamente en los laberintos de la *sectorialidad* y la *universalidad*, tomando a los jóvenes como simples *beneficiarios de servicios públicos*, sin aprovechar su rico potencial, en tanto que *actores estratégicos del desarrollo*.

Este complejo y contradictorio mosaico de temas y problemas nos está planteando claramente un gran desafío: tomar conciencia de la relevancia de los jóvenes para la construcción de sociedades más prósperas y equitativas, y encarar decididamente una sustancial transformación de las políticas públicas a ellos dirigidas. El comienzo de este nuevo siglo constituye una excelente oportunidad para encararlo, tanto desde el punto de vista poblacional (el *bono demográfico* brindará márgenes inéditos e irrepetibles en las próximas tres décadas) como desde el punto de vista de las reformas estructurales actualmente en marcha, que pueden cambiar radicalmente las “reglas de juego” vigentes.

La realización de este particular seminario es una oportunidad propicia para reflexionar sobre estos temas, y para orientar la toma de decisiones, tanto entre los gobiernos y las sociedades civiles de la región, como en el caso de los organismos internacionales comprometidos con la transformación productiva, la equidad social y la consolidación democrática en el continente. Agradeciendo, pues, la oportunidad que los organizadores me brindan de poder compartir estas reflexiones con interlocutores tan calificados, quisiera aportar algunos elementos de juicio que podrían ser de cierta utilidad, basándome en un trabajo reciente.<sup>1</sup>

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CAMBIO Y LA CENTRALIDAD DEL CONOCIMIENTO

Un informe del CELADE, en cuya redacción me tocó participar y que fuera presentado en el reciente *Periodo de sesiones* de la CEPAL, plantea algunas con gran claridad y contundencia. Así, por ejemplo, se destaca que “los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del crecimiento”, agregando que “ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo”. Dicho de otra manera, “la juventud pasa a ser el segmento de la población cuya dinámica se acompasa naturalmente al ritmo de los tiempos [mientras que] lo contrario sucede con la población adulta, para la cual la celeridad de las transformaciones en el mundo de la producción reduce el valor de mercado de su experiencia acumulada y coloca sus destrezas en permanente riesgo de obsolescencia”. “De este modo —se recalca— el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones”.<sup>2</sup>

El tema del conocimiento y la información, pilares de las nuevas estrategias de desarrollo, está siendo analizado en todos los foros internacionales, habiéndose constituido en el eje central de las reflexiones de esta reciente Asamblea de Gobernadores del banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la misma línea, el Banco Mundial dedicó el *Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999* a estos temas (*el conocimiento al servicio del desarrollo*), mientras la UNESCO dedicó una buena parte de su última Conferencia General al análisis de *la sociedad de la información*, y otro tanto hizo CINTERFOR/OIT, al concentrar las reflexiones de su última Comisión Técnica en el tema de *la formación y el trabajo en la sociedad del conocimiento*.<sup>3</sup> El tema, por cierto, no es nuevo. De hecho, una abundante literatura analítica circula en el mundo desde hace ya más de una década, y en América Latina, un importante informe de la CEPAL, redactado a principios de los años noventa, ubicó a *la educación y el conocimiento como los ejes centrales de la transformación productiva con equidad*.<sup>4</sup> Sin embargo, en los últimos años se han reunido elevados consensos al respecto, lo que ubica al tema entre los que cuentan con los mayores niveles de acuerdo en el ámbito nacional e internacional, y tanto en el plano técnico como en el plano político e institucional. Esto le brinda

una relevancia todavía mayor, y permite avanzar propuestas operativas al respecto.

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

### **DESEMPLEO, EXCLUSIÓN SOCIAL Y HETEROGENEIDAD DE ACTIVOS ENTRE LOS JÓVENES**

**S**in embargo, el CELADE no se contenta con destacar las oportunidades de la época, vistas desde las potencialidades de la juventud. A ello le suma otra clara constatación de la realidad actual, señalando que “mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exige un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la juventud, se da la paradoja que aumenta la exclusión social entre los jóvenes”, destacando como principal evidencia los elevados niveles de desempleo juvenil en la región, que duplican y hasta triplican en algunos países y sectores específicos, al desempleo adulto.

El *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 1999* de la OIT reúne la evidencia más actualizada al respecto, y no hace falta detenerse demasiado en el tema.<sup>5</sup> Baste recordar que el desempleo juvenil tiene características netamente estructurales, y ha persistido en niveles sumamente elevados en los últimos cuarenta años (al menos), tanto en épocas de crisis como en etapas de crecimiento económico sostenido. Los comportamientos corporativos de empresarios y trabajadores organizados jamás han priorizado la incorporación laboral de los jóvenes, y las políticas públicas de empleo han concentrado tradicionalmente sus acciones en el jefe de hogar (adulto, hombre), en el marco de modelos de desarrollo y estructuras familiares que ya no son hegemónicas en nuestras sociedades.<sup>6</sup>

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

“Un segundo elemento a considerar —agrega el informe— es el mayor grado de articulación institucional y política de las generaciones adultas *vis a vis* las generaciones jóvenes. En una situación de creciente incertidumbre laboral, los segmentos de la población que actúan como corporaciones tienden a cerrar filas en torno a la defensa de sus conquistas y, en particular, de las posiciones alcanzadas en el mercado. Estas acciones generan rigideces

que obstaculizan tanto la plena utilización de los recursos humanos de los jóvenes como una más alta inversión del Estado en la formación de sus capacidades, todo lo cual plantea un fuerte interrogante sobre el nivel de inequidad intergeneracional existente en nuestras sociedades”. El tema, sin embargo, no figura entre las prioridades sustantivas de las estrategias tendientes al logro de mayores niveles de equidad social, que se concentran casi exclusivamente en las diferencias en la estratificación social, y última-mente —en cierta medida— en las inequidades de género.<sup>7</sup>

### **AISLAMIENTO SOCIAL, HUECO NORMATIVO Y REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA**

**L**os elementos vertidos en las citas realizadas merecen algún comentario adicional. Importa, en particular, retomar el concepto de exclusión social como un fenómeno complejo e integral, que no se limita mecánicamente a la falta de oportunidades laborales, y que se nutre de muchas otras dimensiones problemáticas, ligadas a la crisis de los tradicionales sistemas de socialización juvenil y al tema de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

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

el medio privilegiado para alcanzar las metas deseadas; (iv) la emancipación temprana de los jóvenes de niveles educativos bajos y tasas de fecundidad más altas que la de sus pares con niveles educativos superiores, cuya acción contribuye a que la pobreza se concentre en las primeras etapas del ciclo de vida familiar; (v) la segregación residencial, por la cual se produce una creciente concentración espacial de hogares con similares niveles de vida, homogeneizándolos hacia adentro y distanciándolos hacia fuera unos de otros; (vi) la separación de los espacios públicos de sociabilidad informal fuera del mercado, lo que reduce la frecuencia de encuentros cara a cara entre personas de distinto origen socioeconómico; y (vii) la segmentación de los servicios básicos, de los cuales cabe destacar por su importancia en la formación de ciudadanía, a la segmentación de la educación”.

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

## IDENTIDAD JUVENIL, CONSUMOS MASIVOS Y SUBCULTURAS MARGINALES Y VIOLENTAS

**A**nalizando las consecuencias de los elementos mencionados, resulta imperioso dar un paso más, y preguntarse por la influencia de otros factores que inciden en la dinámica juvenil. El informe del CELADE lo hace, destacando que en el marco de las circunstancias antedichas, “los jóvenes quedan en disponibilidad, abiertos a otras influencias que permitan la construcción de una identidad que ayude a apuntalar su autoestima y le dé un sentido gregario, de formar parte de una comunidad”, tema que ha sido analizado por varios especialistas, a la luz de los planteamientos sobre las *tribus juveniles*, concebidas como espacios donde los jóvenes se sienten más cómodos y confortables —entre pares— en medio de una dinámica societal percibida como sumamente hostil por parte de dichos jóvenes.

En esta óptica, las tribus son, ante todo, “el resultado de innumerables tensiones, contradicciones y ansiedades que embargan a la juventud contemporánea”, y por ello, se visualizan como “una respuesta social y simbólica frente a la excesiva racionalidad de la vida actual, al aislamiento individualista a que nos someten las grandes ciudades, y a la frialdad de una sociedad extremadamente competitiva. Adolescentes y jóvenes suelen ver en las tribus la posibilidad de encontrar una nueva vía de expresión, un modo de alejarse de la normalidad que no los satisface y, sobre todo, la ocasión de intensificar sus vivencias personales y encontrar un núcleo gratificante de afectividad. Se trata, desde muchos puntos de vista, de una especie de cobijo emotivo por oposición a la intemperie urbana contemporánea, que paradójicamente les lleva a la calle”.<sup>8</sup>

¿Cuáles son las metas y aspiraciones que pueden plantearse bajo estas circunstancias?, se pregunta el CELADE. “Se da aquí otra paradoja —responde— porque las condiciones de exclusión social que afectan particularmente a las juventudes populares urbanas, se acompañan de un nivel de exposición inédito a propuestas masivas de consumo, y de una centralidad igualmente inédita de la cultura juvenil en la sociedad. Todo ello define una situación de *anomia estructural*, en la cual los jóvenes tienen una relativamente alta participación simbólica en la sociedad que modela sus



aspiraciones, y una participación material que no permite la satisfacción de esas aspiraciones por cauces legítimos”.

“La combinación de todos estos elementos —agrega el informe— contribuye a la formación de *subculturas marginales*, de *pan-dillas* y *barras* que tienen códigos propios, subculturas que suelen incorporar y consolidar en el tiempo, los hábitos y comportamientos que surgen como correlatos socialmente disruptivos de las situaciones de marginalidad y exclusión social. La cristalización de las subculturas marginales —se destaca— no sólo impide que los jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad, sino que erosionan la trama social y las normas de convivencia, y en última instancia, motorizan un circuito vicioso de reforzamiento de la segregación y la segmentación”.<sup>9</sup>

En definitiva, estamos ante una explicación bastante razonable y transparente de uno de los fenómenos que más preocupa a nuestros gobernantes y a la opinión pública en todos nuestros países: la creciente violencia, en la que tanto en su calidad de víctimas como en su calidad de victimarios, los jóvenes son, lamentablemente, claros protagonistas. Inseguridad pública, exclusión juvenil y hueco normativo son, pues, tres elementos estrechamente vinculados.<sup>10</sup>

## **LAS LIMITADAS RESPUESTAS BRINDADAS HASTA EL MOMENTO**

**F**rente al panorama escuetamente descrito, las políticas públicas sólo han atinado a responder desde enfoques sectoriales, universales y centralizados, tomando a los jóvenes como simples destinatarios de servicios públicos y concentrándose casi exclusivamente en los jóvenes integrados a la sociedad. El modelo predominante, construido en la etapa de industrialización sustitutiva, se concentraba exclusivamente en la educación y el tiempo libre de los jóvenes, desconociendo los principales problemas de los jóvenes excluidos, sobre todo en la esfera laboral. La ausencia de perspectiva de género en la mayor parte de los programas aplicados a la luz de este enfoque, llevó además a que las políticas de juventud beneficiaran abrumadoramente a los varones, más que a las mujeres jóvenes.

Los años sesenta, con la irrupción de los movimientos estudiantiles y otros grupos juveniles altamente politizados y cuestionadores del orden social y político establecido, llevó al despliegue de nuevas respuestas centradas en el control social de los jóvenes movilizadores, mientras que la aguda crisis de los años ochenta llevó a desplegar respuestas centradas en el combate a la pobreza y a la delincuencia juvenil, junto con los primeros intentos por desplegar respuestas más integrales, desde instituciones públicas especializadas, creadas especialmente por las nuevas democracias en la mayor parte de los países de la región, a la salida de los regímenes autoritarios.

Pero estas instituciones pasaron a ser administradas por dirigentes jóvenes de los partidos políticos en el gobierno, excesivamente concentrados en la organización y la movilización de los jóvenes, y desarrollando programas propios en la mayor parte de las esferas del desarrollo social (educación, empleo, salud, etcétera). El resultado inevitable fue el desarrollo de conflictos con los Ministerios y Secretarías de Estado dedicados a dichas temáticas, que naturalmente resultaron triunfadores en todos los casos, dados su mayor poderío e implantación institucional. Al pretender representar a los jóvenes en la estructura estatal y al Estado ante los jóvenes, estos institutos y direcciones de juventud confundieron profundamente sus roles, y le agregaron nuevos ingredientes al fracaso institucional, ligado también, en no pocos casos, a serios problemas de gestión.

En paralelo, de todos modos, durante los años noventa se comenzaron a poner en práctica numerosos programas sectoriales de promoción juvenil, en los que se pasó a invertir cantidades significativas de recursos, especialmente en esferas ligadas a la reforma de la educación media, al desarrollo de programas preventivos de salud adolescente, a la ejecución de programas innovadores y masivos de capacitación laboral, y más recientemente, de prevención y tratamiento de la violencia juvenil, en el marco de iniciativas relevantes en la esfera de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Pero la desarticulación de esfuerzos es tan evidente como preocupante, lo que ha llevado últimamente a cuestionar centralmente la labor sectorial y los modelos de gestión tradicionales, tratando de promover, al mismo tiempo, nuevos modelos de gestión, con base en una fuerte reformulación de los roles de las diversas insti-

tuciones públicas y privadas intervinientes, procurando utilizar mejor los recursos disponibles.<sup>11</sup>

### **UNA “VENTANA DE OPORTUNIDAD” DEMOGRÁFICA A APROVECHAR DECIDIDAMENTE**

**E**ste examen retrospectivo podría continuarse y profundizarse, pero resulta imperioso pasar a desarrollar un enfoque prospectivo, analizando las posibles tendencias futuras en estas materias y procurando identificar algunos lineamientos estratégicos para responder con políticas públicas innovadoras, a los desafíos que se identifiquen como prioritarios.<sup>12</sup>

Al respecto, desde diversos organismos internacionales, se ha llamado la atención últimamente sobre un fenómeno sumamente relevante. En algunos casos se habla de “bono demográfico”, mientras que en otros se utiliza la expresión “dividendo demográfico”. En cualquier caso, lo que se pretende destacar es que las tendencias demográficas pasadas, presentes y futuras, están brindando una gran oportunidad al desarrollo, por cuanto ya no están naciendo los contingentes abrumadores de niños que protagonizaron la demografía en los últimos cincuenta años, y todavía no se cuenta con contingentes demasiados significativos de población anciana, especialmente en los países en desarrollo.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas, en su *Informe sobre el estado de la población mundial 1998*, ha llamado la atención sobre la existencia, en la actualidad, de “la mayor generación de jóvenes que jamás haya existido”. “En los países en desarrollo — agrega—, las menores tasas de natalidad ofrecen la posibilidad de un dividendo demográfico en los próximos 15 a 20 años, a medida que una afluencia de jóvenes ingresa a la población activa, mientras que, al mismo tiempo, nace una menor cantidad de niños”. Esto es, sin duda, un concepto central en el análisis de estos temas, por cuanto el problema puede ser visto como una oportunidad para el desarrollo. “Si pudieran encontrarse empleos para esos jóvenes, la afluencia de la población activa podría ser la base de mayores inversiones, mayor productividad del trabajo y rápido desarrollo económico. Esto generaría utilidades que podrían desti-

narse a inversiones sociales en cuestiones como la salud, la educación o la seguridad social, para satisfacer las necesidades tanto de los ancianos como de los jóvenes y asegurar las bases del futuro desarrollo”, recalca el FNUAP.

Por su parte, en el ámbito regional, el BID ha destacado el fenómeno con el mismo énfasis. “La mayoría de los países de América Latina se encuentran ahora en un momento propicio de la transición demográfica. Las tasas de fecundidad están descendiendo y una gran cohorte de niños se está incorporando a las filas de la población activa. Con menos hijos que criar y aún pocos ancianos en goce de retiro, puede decirse que la actual generación de latinoamericanos se encuentra realmente en una posición favorable para convertirse en el motor del crecimiento económico y en un agente social del cambio”, sostiene el BID en su *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina 1998-1999*, agregando que “en los próximos veinte años se producirá un descenso de la proporción de niños con respecto al número de trabajadores, antes de que el aumento de la proporción de jubilados con respecto al número de trabajadores activos comience a representar una carga financiera mucho más pesada. De lo que se deduce —concluye— que tenemos por delante dos décadas para acelerar el desarrollo, poner la gente a trabajar, financiar mejoras educativas y ahorrar para el futuro”. El reciente *Informe sobre el progreso económico y social 2000* desarrolla aún más estos conceptos.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD Y REFORMA DEL ESTADO: UN VÍNCULO A CONSTRUIR**

¿Cómo se podría aprovechar esta favorable coyuntura demográfica? El tema es muy rico, pero, desde la lógica de las estrategias de desarrollo actualmente vigentes, la vía más propicia sería la vinculada a la *profundización ajustada de las reformas estructurales* actualmente en marcha. Como se sabe, durante la década de los años noventa, una gran parte de dichas reformas fueron impulsadas por el denominado “Consenso de Washington”, centrado principalmente en asuntos de disciplina fiscal, de liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los merca-

dos internos y privatización de empresas públicas. Pero tal como sostiene un reciente informe del Banco Mundial, “los dictámenes de políticas del Consenso de Washington ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región.<sup>13</sup> En el fondo, durante la crisis de la deuda de los años ochenta y noventa, las prioridades de la región se concentraron en lograr estabilidad económica y en desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista de desarrollo.

Pero, al parecer, una nueva oportunidad para el cambio se presenta ahora, tomando en cuenta que se han logrado importantes consensos ligados a la necesidad de reformas institucionales, como requisito fundamental para asegurar la propia sostenibilidad de las reformas económicas en trámite. Con base en dichos consensos, están comenzando a desplegarse en gran escala, las denominadas “reformas de segunda generación” incluyendo la reforma de la justicia, de los parlamentos, de los mecanismos de control de políticas públicas y, en general, todas las ligadas con la gestión institucional, procurando dotar al sector público de mayores niveles de eficiencia, eficacia, pertinencia, transparencia y legitimidad en la gestión.<sup>14</sup>

En palabras del propio Banco Mundial, “la globalización (y los poderosos efectos demostrativos de las recientes crisis financieras), las reformas pasadas, la democratización de la región y el fin de la guerra fría han abierto una ventana de oportunidades para emprender reformas institucionales de gran amplitud, destinadas a alterar profundamente los incentivos conductuales de los individuos y las organizaciones. Esta evolución ha aumentado la demanda real por reformas institucionales” y “los líderes de la región aceptaron explícitamente el desafío de responder a la creciente demanda por reformas institucionales, adoptando muchos elementos de esta agenda de reformas durante la *Cumbre de Santiago* realizada en abril de 1998. La Declaración de los Presidentes comienza con metas ambiciosas para la educación, seguidas por apoyo explícito a las reformas del sector financiero, judicial y público. Este *Consenso de Santiago* —se concluye— puede desempeñar el mismo papel catalizador para la agenda de reformas de la siguiente década, que aquel que cumplió anteriormente el Consenso de Washington”.<sup>15</sup>

En este marco, se afirman las preocupaciones vinculadas con la propia gobernabilidad democrática, se multiplican las experiencias que tratan de poner en práctica un modelo más gerencial y menos burocrático de administración pública y se intentan desarrollar diversos instrumentos para una más activa participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, que trata de ampliar el protagonismo del denominado sector público no estatal.<sup>16</sup> En dicho marco hay que ubicar la reformulación de las políticas de juventud, y como contribución al respecto, brindamos algunas orientaciones.

### **DIEZ CRITERIOS BÁSICOS PARA UN ENFOQUE ALTERNATIVO EN POLÍTICAS DE JUVENTUD**

**P**ara empezar, conviene explicitar los criterios básicos con los que habría que operar en el terreno de las políticas públicas de juventud, en el marco de un enfoque alternativo al vigente. Los diez criterios, que se enuncian a continuación, pueden constituir una base adecuada.

- Las políticas públicas deberían tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, que protagonizan la modernización económica, social y política de sus países.
- Las políticas públicas de juventud deberían operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en su dinámica efectiva, desterrando los esfuerzos aislados y excluyentes entre sí.
- Dichas políticas deberían operar sobre la base del fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen, como una forma concreta de poner en práctica la concertación aludida.
- Asimismo, deberían operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional, priorizando el plano local.

- Estas políticas públicas deberían responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigor acciones diferenciadas y específicas, que respondan a las particularidades existentes en la materia.
- Las políticas públicas de juventud deberían promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, ejecución y evaluación efectiva.
- Estas políticas deberían también contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a varones y mujeres jóvenes.
- Las políticas deberían desplegar un esfuerzo deliberado para sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general sobre la relevancia de estas temáticas, mostrando la exclusión juvenil como un obstáculo del conjunto de la sociedad.
- Estas políticas deberían desarrollar también esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos, fomentando las evaluaciones comparadas, los intercambios de experiencias y la capacitación horizontal de recursos humanos.
- Y para que todo lo dicho sea viable, éstas deberían definir con precisión y consensadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes actores institucionales involucrados.

## **LAS PRINCIPALES PRIORIDADES SUSTANTIVAS DE ESTA DÉCADA**

**P**ero, ¿cuáles deberían ser las principales prioridades sustantivas desde el punto de vista programático? Las cuatro áreas temáticas siguientes podrían ser una guía posible.

- *Invertir en educación y salud, como claves para la formación de capital humano.* El consenso es amplio, y no hace falta fundamentarlo, pero es preciso fijar prioridades. En educación, resulta imperioso asegurar la universalización en el acceso a la educación básica y media, asegurar estándares

adecuados de calidad y rendimiento escolar, y mejorar sustancialmente la equidad entre los diferentes grupos sociales.<sup>17</sup> En salud, importa priorizar la adecuada atención de la salud sexual y reproductiva (especialmente embarazo precoz y las enfermedades de transmisión sexual), la detección y el tratamiento oportuno de las principales conductas de riesgo (especialmente accidentes de tránsito, consumo de drogas y violencia), y el fomento de estilos saludables de vida.

- *Fomentar la integración social, como clave de la adecuada emancipación juvenil.* Sin duda, ésta debería ser la principal prioridad sustantiva del futuro, y debería operar en el plano laboral, en materia de acceso a servicios y en términos de ejercicio pleno de derechos y deberes. La inserción laboral es la clave para romper con la exclusión social, al tiempo que facilita la disposición de recursos propios para el acceso a servicios y la conquista de la tan ansiada autonomía.<sup>18</sup> Pero, al mismo tiempo, resulta imperioso operar en otras dos dimensiones claves referidas a la estructuración de hogares autónomos: programas de vivienda para parejas jóvenes, y apoyo a la regulación voluntaria de la reproducción, apoyando centralmente estos procesos desde las políticas públicas, en las primeras etapas de la reproducción biológica y social de nuestras sociedades.
- *Incentivar la prevención de la violencia juvenil, como clave de la convivencia pacífica.* Partiendo de la base —consensuada— de que las vías puramente represivas no son eficaces y a la vez son más caras, importa impulsar estrategias alternativas, actuando simultáneamente en el conjunto de factores incidentes: recalificación de la policía, combate a la violencia doméstica, promoción de mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, modernización de la justicia, ofrecimiento de alternativas pacíficas de socialización juvenil, mejoramiento del tratamiento que del tema hacen los medios masivos de comunicación, sensibilización de la opinión pública (desestigmatizando el problema), desarme de bandas combinado con medidas dignas de reinserción social, desaprendizaje de la violencia, fomento de una cultura de paz, etcétera.<sup>19</sup>



- *Fomentar la participación ciudadana, como clave del fortalecimiento democrático.* Mientras que en las políticas de infancia la palabra clave es *protección*, y en las políticas hacia la mujer la palabra clave es *igualdad*, en las políticas de juventud esa palabra clave es *participación*. Por ello, y por su contribución al fortalecimiento democrático, resulta imperioso promover la participación ciudadana de los jóvenes, modernizando las prácticas y las instituciones políticas, educando para y desde la participación, promoviendo nuevos espacios participativos, apoyando las organizaciones y los movimientos juveniles en su rol de representación de intereses, y evitando celosamente la manipulación y el clientelismo.<sup>20</sup>

## LOS REQUERIMIENTOS PRIORITARIOS DESDE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Una vez definido *qué hacer*, resulta fundamental preguntarse *cómo hacerlo*. Dos parecen ser los aspectos centrales de la posible respuesta: una *distribución concertada de roles y funciones* y la *modernización de la gestión* propiamente dicha. Un gran supuesto implícito guía la respuesta posible en este sentido: el problema fundamental a encarar no es la falta de voluntad política ni la falta de recursos, sino la justa distribución y el uso efectivo de dichos recursos, a través de una gestión más eficiente, más eficaz y, sobre todo, más pertinente.<sup>21</sup>

La distribución concertada de roles y funciones debe ser la principal respuesta a la desarticulación institucional constatada en términos de diagnóstico con anterioridad. Enunciarlo es relativamente simple, pero ponerlo en práctica puede ser sumamente complejo.

En primer lugar, resulta imperioso diferenciar nítidamente los roles de *animación*, los de *ejecución* y los de *evaluación*. En el enfoque que estamos proponiendo, los institutos o direcciones de juventud que, con diferentes denominaciones, existen en casi todos los gobiernos de la región, deberían concentrarse exclusivamente en la dinamización de los procesos de concertación interinstitucional, cumpliendo roles de animación, articulación y

sensibilización, mientras que, en paralelo, los diferentes ministerios y secretarías públicas, así como diversas instituciones privadas con y sin fines de lucro y los municipios deberían responsabilizarse por la ejecución efectiva de programas y proyectos. Las universidades y las diversas ONGs especializadas, por su parte, podrían cumplir activos roles ligados con el seguimiento y la evaluación de dichas políticas, brindando en todo momento el asesoramiento técnico siempre necesario. Y en la misma línea de reflexión, resulta fundamental diferenciar nítidamente estos planos institucionales, de los espacios donde efectivamente operan las políticas públicas de juventud (establecimientos educativos, espacios recreativos, deportivos y culturales, etcétera) en términos de vida cotidiana de los jóvenes, jerarquizando éstos últimos en términos de asignación de recursos y de atención específica.

Por otra parte, resulta imperioso llevar a la esfera de estas instituciones específicas las orientaciones operativas que, en el marco de otras políticas públicas, están obteniendo más y mejores impactos efectivos. Me refiero a la estructuración de enfoques modernos de planificación y gestión en estos dominios, basados en principios alternativos a los vigentes en la historia reciente, tanto en la esfera del financiamiento como en lo que atañe a los mecanismos de control y evaluación, por citar sólo dos esferas relevantes. Así, el financiamiento de la demanda (llevando los recursos invertidos a los propios beneficiarios), más que de la oferta de servicios generalmente públicos, monopólicos e ineficientes, puede permitir el despliegue de una política más pertinente y más eficaz. Del mismo modo, la disponibilidad de recursos humanos más y mejor calificados, para trabajar con técnicas y metodologías modernas de diseño, ejecución y evaluación de proyectos puede permitir el logro de una gestión más eficiente en el uso de los recursos y en la obtención de impactos propiamente dichos. En el fondo, hoy sabemos fehacientemente que *la organización marca la diferencia*, como se demuestra en estudios recientes del BID y como se aconseja en los buenos manuales existentes al respecto.<sup>22</sup>

## EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA PROMOCIÓN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS

La cooperación internacional ha tenido una actitud activa en relación a la agenda de reformas estructurales y en relación a la modernización de la gestión pública en muy diversas esferas. En ese sentido, ha hecho contribuciones sumamente relevantes al mejoramiento de la gestión pública (estatal y no estatal) en América Latina, sobre todo en los últimos diez años. En la misma línea, en particular, ha realizado importantes contribuciones en el terreno de las políticas de juventud, con base en dos líneas de acción específicas: colaborando con las principales políticas sectoriales (reforma de la educación media, programas de salud adolescente, capacitación laboral de jóvenes en situación de riesgo, prevención de la violencia entre los jóvenes, etcétera), así como en el impulso al protagonismo y el liderazgo juvenil.<sup>23</sup>

Pero dichas políticas no se han articulado en la medida de lo necesario, por lo cual en el futuro se deberían redoblar los esfuerzos tendientes a dotar a la acción operativa en estas esferas de una más efectiva articulación interna y externa, desplegando incluso algunas iniciativas adicionales en algunas esferas en las que todavía no se está trabajando sistemáticamente.

Me refiero, en particular, a la posibilidad de desplegar una tercera línea de acción, centrada en *el fortalecimiento y la modernización de las instituciones gubernamentales especializadas en el dominio de la juventud*, colaborando con la realización de diagnósticos de situación orientados a la acción, con la evaluación programática e institucional, con la capacitación de recursos humanos a todos los niveles, con el diseño y la ejecución de nuevas iniciativas y con todas aquellas otras acciones que la cooperación internacional ha desplegado con gran eficacia, en otros dominios de las políticas públicas. Naturalmente, los gobiernos deberían asumir actitudes dinámicas al respecto, pero el BID y el Banco Mundial, por ejemplo, podrían brindar el impulso, el entusiasmo y los recursos iniciales con los que operar al respecto.

En la misma línea, se podría y se debería desarrollar una cuarta línea de acción, centrada en el impulso a un gran *Programa de voluntariado juvenil*, que permitiera canalizar la participación acti-

va de los jóvenes en el ejercicio de programas de desarrollo social, en el combate a la pobreza, en el impulso de campañas de alfabetización, en el desarrollo de campañas de prevención y asistencia sanitaria, en la defensa del medio ambiente, en la limpieza y mantenimiento de espacios públicos (parques, plazas, y demás) y en todas aquellas otras esferas en las que la cooperación externa opere como cofinanciadora en la región. En algunos países, esta línea de acción podría asumir la forma de un servicio civil sustituto del servicio militar obligatorio, mientras que en otros podría permitir el fortalecimiento, la modernización y la ampliación de los programas de extensión universitaria existentes.

Podría, incluso, aprobarse una resolución por la cual se estableciera con carácter obligatorio la inclusión de un componente juvenil en todos los proyectos que se aprobaran, tomando a los jóvenes como destinatarios de los impactos de dichos proyectos y, a la vez, como partícipes en su aplicación efectiva, en su calidad de actores estratégicos del desarrollo. Sin duda, los jóvenes ganarían mucho, pero los proyectos también lo harían en gran medida.

### **EL COMBATE A LAS INEQUIDADES INTERGENERACIONALES COMO CLAVE DEL DESARROLLO FUTURO**

Naturalmente, cada una de las propuestas antedichas podría ser desarrollada con más extensión y profundidad, pero no corresponde hacerlo en el marco de estas notas. Por ello, importa retomar la perspectiva más general asumida al principio, y reflexionar acerca del sentido último de las propuestas que formulamos, fundamentando la necesidad de encarar resueltamente el tema de las inequidades intergeneracionales en nuestras sociedades, en el marco del enfrentamiento a las desigualdades sociales en general, ya consensuado.<sup>24</sup>

En lo que tiene que ver con las inequidades sociales en América Latina, son muchos los estudios centrados en la estratificación social como conjunto, en la dicotomía urbano-rural en particular, y aún en las diferencias de género. Sin embargo, todavía son muy escasos los estudios centrados en las inequidades intergeneracionales. Una rápida mirada al respecto permitiría com-

probar que en la mayoría de los países de la región los recursos se distribuyen muy desigualmente entre los diferentes grupos de población, concentrando más apoyos en los sectores menos necesitados, y reforzando las inequidades preexistentes en perjuicio de los más débiles. Entre los *privilegiados* en la asignación de recursos podría destacarse la figura de los trabajadores integrados al sector formal de la economía, mientras que entre los *postergados* debería destacarse a los niños y adolescentes, en primer lugar.

Lo dicho queda claramente visualizado cuando se analizan los niveles de pobreza en la región, diferenciando tipos de constitución familiar y etapa del ciclo vital en que éstas se encuentran. El *Panorama social de América Latina* de la CEPAL, informa que, en el caso de Brasil, la pobreza en hogares unipersonales es del 4.9%, mientras que en el caso de familias con hijos menores de 12 años y entre 13 y 18 años se ubica en el 49%, lo que también ocurre en México, donde las cifras respectivas son 2.8% y 37.7% (en el caso de familias con hijos adolescentes). En Colombia, por su parte, la pobreza en hogares unipersonales es del 6.6%, mientras que en las familias con hijos menores de 12 años es del 51% y en los hogares con hijos adolescentes es del 52.5%.<sup>25</sup>

Aun en países más igualitarios, como Uruguay, donde se registran los menores niveles de pobreza, las inequidades intergeneracionales son muy evidentes. Según el *Informe sobre el desarrollo humano en Uruguay 1999*, mientras que la pobreza en el grupo de 0 a 5 años era en 1997 del 46.5%, ésta descendía sistemáticamente con el aumento de la edad: 41% en el grupo de 6 a 13 años, 27.4% en los jóvenes de 14 a 29 años; 19.6% en los adultos de 30 a 64 años, y solamente 8.3% en los mayores de 65 años. En 1990, la escala era la misma, pero los niveles de pobreza eran más elevados en todos los grupos. Sin embargo, las cifras demuestran que la evolución en la década pasada fue más favorable para los más viejos (que pasaron del 17.2% en 1990 al 8.3% ya reseñado en 1997) que en los niños, que se mantuvieron prácticamente en el mismo nivel (46.7% y 46.5% respectivamente). Esto ocurre en un contexto en el que el *índice de desigualdad* (medido como el cociente entre el 10% más rico y el 40% más pobre de la población) bajó del 6.2% al 4.7% entre 1990 y 1997, siendo el nivel de desigualdad más bajo de la región, comparado aun con el 9.6% de Argentina y el 11.8% de Chile, que superan levemente en *desarrollo humano* al Uruguay.<sup>26</sup>

## LA ESTRUCTURACIÓN DE AUTÉNTICOS PROGRAMAS POBLACIONALES COMO CLAVE DEL ÉXITO

**P**ara concluir, un comentario con perspectiva de mediano y largo plazo, recordando que la exclusión juvenil no es sólo ni fundamentalmente un problema de los propios jóvenes, sino sobre todo, una obstáculo del conjunto de la sociedad, que se priva de contar con el rico aporte que éstos pueden realizar al desarrollo. En el mismo sentido, la modernización de las políticas públicas de juventud puede tener una gran importancia para el conjunto de las políticas públicas, si dicha modernización se encara con la intención deliberada de enfrentar las limitaciones de la sectorialidad de dichas políticas, como aquí se propone.

El tema preocupa desde hace ya varias décadas y, al respecto, se han intentado respuestas muy diversas, con escasos niveles de éxito efectivo. Un rápido repaso debería incluir tres de las más relevantes: la instauración de una *autoridad social* por encima de los ministerios sectoriales (fracasada en la mayor parte de los casos), el impulso de *programas focalizados* en sectores sociales o esferas específicas del desarrollo (el combate a la pobreza, por ejemplo), y la instauración de *fondos sociales* que operen desde las propias esferas presidenciales (exitosos en materia de impactos, pero fracasados en términos de reforma institucional). En general, los ministerios y secretarías sectoriales han sido más resistentes de lo que se creía, y han impedido la concreción de los cambios intentados, por lo cual los esfuerzos más recientes se han tratado de concentrar en la modernización de dichas instituciones sectoriales, sin cuestionarlas, con lo que se ha mejorado la gestión sectorial, pero no se ha podido superar el problema de fondo.<sup>27</sup>

El diseño de programas poblacionales, sin embargo, han dado más y mejores resultados. Quizás, el ejemplo de los *Programas de igualdad de oportunidades para las mujeres* pueda ser el más ilustrativo (en varios países, estos programas han logrado articular, por la vía de los hechos, políticas sectoriales que jamás se habían mirado de frente). Esto mismo podría ocurrir desde las políticas de juventud, aplicando el enfoque que aquí comentamos, y otro tanto podría decirse de las políticas de infancia, que también han tenido éxitos importantes, pero todavía ostentan asignaturas pendientes

muy evidentes. Quizás, el impulso renovado de políticas poblacionales, modernizando la gestión de las instituciones públicas encargadas de su diseño y ejecución, pueda ser un enfoque más pertinente y eficaz que los intentados con anterioridad, y al respecto, los ministerios de Bienestar Social o de Desarrollo Social, por ejemplo, podrían ser los principales referentes, pues reúnen y atienden las diferentes poblaciones específicas, a través de las instituciones especializadas.

En cualquier caso, en lo particular, habría que tener centralmente presente que *los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia*, y no por sus dimensiones materiales, como los trabajadores o las mujeres, porque ello es lo que explica que a nivel juvenil no existan grupos de presión efectivos y estables. Las instituciones especializadas deberían cumplir con los roles típicos de dichos grupos de presión, y esto le da a estas propuestas más argumentos para su justificación y legitimación efectiva. El montaje de un *Observatorio permanente de políticas públicas de juventud en América Latina*, que facilitara los aprendizajes colectivos, le daría la permanencia y la continuidad necesaria a estos esfuerzos.

## **LA EDUCACIÓN Y EL EMPLEO COMO CLAVES DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y LA EQUIDAD**

**F**inalmente, dos palabras sobre el tema central. Ya existen suficientes consensos respecto a la centralidad de la educación y el empleo en lo atinente a las estrategias de desarrollo futuro. La CEPAL lo acaba de plantear con toda la fuerza del caso en su reunión anual con los gobiernos de la región, en la ciudad de México, sosteniendo que “la educación y el empleo son dos áreas cruciales para superar la desigualdad social y el retraso económico” advirtiendo asimismo que “el fracaso en la creación de empleos de calidad es el talón de Aquiles de las reformas”.<sup>28</sup> El tema se retomó con mucha fuerza en la reciente *Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social* (Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo) con base en otro riguroso informe.<sup>29</sup>

En dicho marco hay que ubicar la capacitación y el empleo de los jóvenes, esfera en la cual la OIT ha planteado algunas condiciones generales y ciertos programas específicos. En lo general, el reciente *Simposio Interregional sobre Estrategias para Combatir el Desempleo y la Marginalización entre los Jóvenes* (Ginebra, 13 y 14 de diciembre de 1999) ha formulado la imprescindible necesidad de promover un crecimiento intensivo en empleo,<sup>30</sup> mientras que en lo que a respuestas específicas se refiere, se ha destacado cinco en particular: programas para mejorar la asistencia y los logros escolares de los jóvenes (retirando del mercado de trabajo a los que requieran mejorar su preparación), sistemas de formación profesional más eficientes y eficaces (que funcionen con el criterio de “el pagador elige”), programas especiales de capacitación laboral para jóvenes de escasos recursos (ampliando y fortaleciendo las respuestas que se han ido brindando al respecto), servicios eficaces y modernos de empleo (que acerquen la oferta y la demanda al respecto), y apoyo a iniciativas locales de empleo (potenciando el mejor conocimiento de los problemas particulares y las mayores facilidades para concertar acciones a ese nivel).<sup>31</sup>

Pero, a la vez, se deberá encarar con seriedad y sin preconceptos estériles el tema de la flexibilización laboral. Tal como plantea el BID en su último informe anual, “el elevado grado de seguridad en el empleo que consagran la mayoría de los sistemas regulatorios de la región tiene el efecto de generar largos períodos de espera para que los trabajadores jóvenes puedan obtener empleos protegidos, y una mayor permanencia de los trabajadores de más edad que ya ocupan los empleos protegidos. Ello hace que los trabajadores jóvenes incrementen las filas de los desempleados y se vean obligados a desempeñar trabajos precarios de baja productividad en el sector no regulado de la economía, lo que no favorece sus probabilidades futuras como trabajadores maduros”.<sup>32</sup> El tema es sumamente complejo, pero lo cierto es que la desregulación de los mercados laborales en lo atinente a indemnizaciones por despido, por ejemplo, incrementa la rotación en el empleo, lo que beneficiaría ampliamente a los jóvenes. Si además, se regula adecuadamente el trabajo temporal (que también beneficia a los jóvenes) se podría lograr una mayor dinámica en estas materias. De lo que se trata, en definitiva, es de distribuir más equitativamente los puestos de trabajo disponibles, entre jóvenes y adultos, del mismo modo



en que se viene avanzando en la búsqueda de mayor equidad entre varones y mujeres. Importa, eso sí, asegurar el ingreso de toda la población, pero no dependiendo del *pleno empleo* (que ya no es posible) sino de la *empleabilidad*.

## NOTAS

---

1. Ernesto Rodríguez, *Políticas públicas de juventud en América Latina: desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo*, Seminario *La Renovación del Capital Humano y Social: la Importancia Estratégica de Invertir en el Desarrollo y la Participación de los Jóvenes*. Cuadragésima Primera Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva Orleans, 24 al 27 de marzo de 2000.
2. CELADE, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*, CELADE-CEPAL, Santiago, 2000.
3. CINTERFOR/OIT, *Formación, trabajo y conocimiento*, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 145, Montevideo, 1999.
4. CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, 1992.
5. OIT, *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 1999*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, Lima, 2000.
6. Rodríguez, *Los jóvenes latinoamericanos ante las transformaciones del mundo del trabajo*, BID-INTAL, Buenos Aires, 1997.
7. Ver, por ejemplo, CEPAL, *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago, 1998.
8. P. Costa, J. Pérez, y F. Tropea, *Tribus juveniles. el ansia de identidad juvenil: entre el culto a la imagen y la autoafirmación a través de la violencia*, Paidós, Barcelona, 1996.
9. Ver, asimismo, Jesús Martín Barbero, y otros, *Umbrales: cambios culturales, desafíos nacionales y juventud*, Corporación Región, Medellín, 2000.
10. Para un análisis del contexto, ver, por ejemplo, I. Arriagada y L. Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL, Santiago, 1999.
11. Rodríguez, *Políticas públicas de juventud en América Latina: precisar enfoques y modernizar la gestión*, BID, Washington, 1999, *Políticas públicas de juventud en el Paraguay: propuestas básicas para el periodo 1999-2003*, Vice Ministerio de la Juventud, Secretaría Técnica de Planificación, GTZ, Asun-

- ción, 1999; *Políticas públicas de juventud en Medellín: propuestas básicas para el periodo 2000-2003*, Oficina de la Juventud, Alcaldía de Medellín, Corporación Paisajoven, GTZ, Medellín, 1999..
12. Para más detalles ver, por ejemplo, BID, *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997; J. Emmerij, y J. Núñez del Arco (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington, 1998, y Enrique Iglesias, *Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998: ideas y acciones*, BID, Washington, 1999.
  13. Banco Mundial, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, 1998.
  14. Para un análisis del contexto, ver por ejemplo, Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Washington, 1997; y Daniel García Delgado, *Estado-nación y globalización: fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ariel, Buenos Aires, 1998..
  15. *Ibidem*; ver asimismo, varios autores, *Reformar es posible: estrategias de política para la reforma institucional en América Latina*, BID, Washington, 2000; y Francisco Rojas Aravena (ed.), *Globalización, América Latina y diplomacia de cumbres*, FLACSO, Santiago, 1999..
  16. Rodríguez, *La reforma del Estado en América Latina: experiencias y desafíos en el tránsito hacia un nuevo milenio*, ICD, Montevideo, 1999, L. C. Bresser Pereira, y N. Cunill Grau, (ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Buenos Aires, 1998, Humberto Petrei, *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*, BID, Washington, 1997, y Varios autores, *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*, Ministerio de Hacienda, Dolmen, Santiago, 1997; Varios autores, *Dirección y gerencia pública: gestión para el cambio*, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Dolmen, Santiago, 1998; y varios autores, *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*, Ministerio de Hacienda, Dolmen, Santiago, 1997.
  17. Brunner, José Joaquín, *Educación: escenarios de futuro. nuevas tecnologías y sociedad de la Información*, Documento de Trabajo No 16, PREAL, Santiago, 2000; Marcela Gajardo, *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*, Documento de Trabajo No15, PREAL, Santiago, 1999; Gallart, María Antonia (coord.), *Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión*, Materiales del Seminario de Buenos Aires, CENEP, 8 al 10 de noviembre de 1999; Gómez Buendía, Hernando (ed.), *Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*, PNUD - Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998; Claudia Jacinto, *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina*, IPE-UNESCO, París, 1999.
  18. C. Moura Castro, y A. Verdisco, *Training Unemployed Youth in Latin America: Same Old Sad Story?*, BID, Washington, 1999, OECD, *Ministers Conference*

- on Youth Employment: Final Report*, Londres, february, 8-9 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), 2000; CPC, *Propuestas para el fomento del empleo juvenil*, Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago, 1999; Ricardo Infante (ed.), *La calidad del empleo: la experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, OIT, Santiago, 1999; y Francisco Verdera (comp.), *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, BID-OIT, Lima, 1998.
19. Ver, por ejemplo, Alfred McAllister, *La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de Investigación, diagnóstico y prevención*, OPS, Washington, 1998; Caroline Moser, y B. Van Bronkhorst, *Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes and Interventions*, World Bank, Washington, 1999; y A. Morrison y M. Loreto, (ed.), *El costo del silencio: violencia doméstica en las Américas*, BID, Washington, 1999.
  20. Ver en términos de contexto, R. Urzúa y F. Agüero, (ed.), *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Centro de Estudios de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, 1998.
  21. Para un análisis del entorno, ver por ejemplo, E. Ganuza, A. León, y P. Sauma, *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*, PNUD-CEPAL-UNICEF, Santiago, 1999.<sup>22</sup>BID, *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997; William Saavedoff (comp.), *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1998; Mark Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Buenos Aires, 1998.<sup>23</sup> Desde el Programa "Pulso Joven" del BID, por ejemplo.
  24. M. Cárdenas, y N. Lustig, (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá, 1999; V. Tokman, y G. O'Donnell, (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires, 1999; BID, *América Latina frente a la desigualdad*, Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1998-1999. Washington, 1999.
  25. CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago, 1999.
  26. PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano en Uruguay 1999*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Montevideo, 1999.
  27. CEPAL, *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*, Santiago, 1997; *Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe*, Santiago, 1997.
  28. CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía en América Latina*, Santiago, 2000.
  29. CEPAL, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago, 2000.

30. OIT, *Emplear a los jóvenes: promover un crecimiento intensivo en empleo*, Informe preparado para el Simposio Interregional sobre Estrategias para Combatir el Desempleo y la Marginalización de los Jóvenes, Ginebra, 13 y 14 de diciembre de 1999.
31. Philippe Egger, *El desempleo de los jóvenes en los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela): situación y perspectivas*, OIT, Lima, 1999.
32. BID, *Desarrollo más allá de la economía: informe 2000 sobre el progreso económico y social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2000.

## BIBLIOGRAFÍA

---

ARRIAGADA, I. y GODOY, L., *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL, Santiago, 1999.

BANCO MUNDIAL, *El conocimiento al servicio del desarrollo*, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/1999, Washington, 1999.

BANCO MUNDIAL, *Más allá del Consenso De Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, 1998.

BANCO MUNDIAL, *El Estado en un mundo en transformación*, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. Washington, 1997.

BARBERO, JESÚS MARTÍN Y OTROS, *Umbrales: cambios culturales, desafíos nacionales y juventud*, Corporación Región, Medellín, 2000.

BID, *Desarrollo más allá de la economía: informe 2000 sobre el progreso económico y social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2000.

BID, *América Latina frente a la desigualdad*, Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1998-1999. Washington, 1999.

BID, *América Latina después de las reformas*, Revista Pensamiento Iberoamericano, Volumen Especial Extraordinario, Madrid, 1998.

BID, *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. Y CUNILL GRAU, N. (ed.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Paidós, Buenos Aires, 1998.

BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN, *Educación: escenarios de futuro. nuevas tecnologías y sociedad de la Información*, Documento de Trabajo No 16, PREAL, Santiago, 2000.

- CÁRDENAS, M. Y LUSTIG, N. (Comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Lacea, Colciencias, Bogotá. 1999.
- CELADE, *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*, CELADE-CEPAL, Santiago, 2000.
- CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía en América Latina*, Santiago, 2000a.
- CEPAL, *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago, 2000b.
- CEPAL, *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago, 1999.
- CEPAL, *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago, 1998.
- CEPAL, *Institucionalidad social para la superación de la pobreza y la equidad*, Santiago, 1997a.
- CEPAL, *Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe*, Santiago, 1997b.
- CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago, 1992.
- CINTERFOR/OIT, *Formación, trabajo y conocimiento*, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional N° 145, Montevideo, 1999.
- COSTA, P.; PÉREZ, J. Y TROPEA, F., *Tribus juveniles. el ansia de identidad juvenil: entre el culto a la imagen y la autoafirmación a través de la violencia*, Paidós, Barcelona, 1996.
- CPC, *Propuestas para el fomento del empleo juvenil*, Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago, 1999.
- EGGER, PHILIPPE, *El desempleo de los jóvenes en los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela): situación y perspectivas*, OIT, Lima, 1999.
- EMMERIJ, J. Y NÚÑEZ DEL ARCO, J. (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, Washington, 1998.
- FNUAP, *Estado de la población mundial 1998: las nuevas generaciones*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York, 1998.
- GAJARDO, MARCELA, *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*, Documento de Trabajo No15, PREAL, Santiago, 1999.

GALLART, MARÍA ANTONIA (coord.), *Políticas y programas de capacitación para jóvenes en situación de pobreza y riesgo de exclusión*, Materiales del Seminario de Buenos Aires, CENEP, 8 al 10 de noviembre de 1999.

GANUZA, E., LEÓN, A. Y SAUMA, P., *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*, PNUD-CEPAL-UNICEF, Santiago, 1999.

GARCÍA DELGADO, DANIEL, *Estado-nación y globalización: fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, Ariel, Buenos Aires, 1998.

GÓMEZ BUENDÍA, HERNANDO (ed.), *Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*, PNUD - Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998.

IGLESIAS, ENRIQUE, *Cambio y crecimiento en América Latina 1988-1998: ideas y acciones*, BID, Washington, 1999.

INFANTE, RICARDO (ed.), *La calidad del empleo: la experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, OIT, Santiago, 1999.

JACINTO, CLAUDIA, *Programas de educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina*, IPE-UNESCO, París, 1999.

MCALLISTER, ALFRED, *La violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de Investigación, diagnóstico y prevención*, OPS, Washington, 1998.

MOORE, MARK, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

MORRISON, A. Y LORETO, M. (ed.), *El costo del silencio: violencia doméstica en las Américas*, BID, Washington, 1999.

MOSER, CAROLINE Y B. VAN BRONKHORTST, *Youth Violence in Latin America and the Caribbean: Costs, Causes and Interventions*, World Bank, Washington, 1999.

MOURA CASTRO, C. Y A. VERDISCO, *Training Unemployed Youth in Latin America: Same Old Sad Story?*, BID, Washington, 1999.

OECD, *Ministers Conference on Youth Employment: Final Report*, Londres, February, 8-9 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)), 2000.

OIT, *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 1999*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, Lima, 2000.

OIT, *Emplear a los jóvenes: promover un crecimiento intensivo en empleo*, Informe preparado para el Simposio Interregional sobre Estrategias para Combatir el Desempleo y la Marginalización de los Jóvenes, Ginebra, 13 y 14 de diciembre de 1999.

PETREI, HUMBERTO, *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*, BID, Washington, 1997.

PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano en Uruguay 1999*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Montevideo, 1999.

RODRÍGUEZ, ERNESTO, *Políticas públicas de juventud en América Latina: desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo*, Seminario *La Renovación del Capital Humano y Social: la Importancia Estratégica de Invertir en el Desarrollo y la Participación de los Jóvenes*. Cuadragésima Primera Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva Orleáns, 24 al 27 de marzo de 2000.

RODRÍGUEZ, ERNESTO, *Políticas públicas de juventud en América Latina: precisar enfoques y modernizar la gestión*, BID, Washington, 1999a.

RODRÍGUEZ, ERNESTO, *La reforma del Estado en América Latina: experiencias y desafíos en el tránsito hacia un nuevo milenio*, ICD, Montevideo, 1999b.

RODRÍGUEZ, ERNESTO, *Políticas públicas de juventud en el Paraguay: propuestas básicas para el periodo 1999-2003*, Vice Ministerio de la Juventud, Secretaría Técnica de Planificación, GTZ, Asunción, 1999c.

RODRÍGUEZ, ERNESTO, *Políticas públicas de juventud en Medellín: propuestas básicas para el periodo 2000-2003*, Oficina de la Juventud, Alcaldía de Medellín, Corporación Paisajoven, GTZ, Medellín, 1999d.

RODRÍGUEZ, ERNESTO, *Los jóvenes latinoamericanos ante las transformaciones del mundo del trabajo*, BID-INTAL, Buenos Aires, 1997.

ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ed.), *Globalización, América Latina y diplomacia de cumbres*, FLACSO, Santiago, 1999.

SAAVEDOFF, WILLIAM (comp.), *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1998.

TOKMAN, V. Y O'DONNELL, G. (comp.), *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires, 1999.

URZÚA, R. Y AGÜERO, F. (ed.), *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, Centro de Estudios de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, 1998.

VARIOS AUTORES, *Reformar es posible: estrategias de política para la reforma institucional en América Latina*, BID, Washington, 2000.

VARIOS AUTORES, *Recursos humanos en el sector público: experiencias, análisis y propuestas*, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Ed Dolmen, Santiago, 1999.

VARIOS AUTORES, *Dirección y gerencia pública: gestión para el cambio*, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Dolmen, Santiago, 1998.

Varios autores, *Calidad de servicio y atención al usuario en el sector público*, Ministerio de Hacienda, Dolmen, Santiago, 1997.

VERDERA, FRANCISCO (comp.), *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, BID-OIT, Lima, 1998.