

población y desarrollo

Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos



NACIONES UNIDAS



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

Proyecto Regional de Población 2000-2003
CELADE-FNUAP

Santiago de Chile, diciembre de 2000

Este documento fue preparado por un grupo de trabajo del Área de Población y Desarrollo del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1424/ Rev.1-P

ISBN: 92-1-321652-1

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

Nº de venta: S.00.II.G.98

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Juventud, sociedad y reproducción	11
A. La relatividad del concepto histórico de juventud.....	11
B. La juventud en una encrucijada paradójica.....	13
C. Juventud y exclusión social: pobreza y aislamiento.....	15
D. Los jóvenes y la inequidad de la reproducción biológica y social	17
II. Los cambios en las condiciones de vida de los jóvenes	21
A. Juventud, transición demográfica y movilidad territorial.....	21
B. El carácter elusivo de los progresos de la educación	24
C. La inseguridad laboral de los jóvenes	25
III. Juventud, reproducción y equidad	29
A. Trayectoria reproductiva: importancia para las personas, las parejas y la sociedad.....	29
B. Los jóvenes y la reproducción: especificidades y rasgos sobresalientes.....	30
C. Juventud y reproducción: principales tendencias en América Latina y el Caribe	34
D. Los jóvenes y la reproducción: signos de inequidades macro y microsociales	35

IV.	Algunos desafíos y prioridades para las políticas de juventud	43
A.	La tarea de la educación: recursos humanos, integración social y equidad	43
B.	El papel central de la salud y la salud reproductiva en el bienestar de los jóvenes	45
C.	La inserción laboral de los jóvenes es un imperativo.....	49
D.	Es imprescindible la promoción de la integración social de los jóvenes.....	51
V.	Políticas de juventud y reforma del Estado	55
A.	La reforma institucional como prioridad de la próxima década.....	55
B.	La distribución concertada de roles y funciones necesarias.....	57
C.	Cambios en los modelos de gestión en las políticas públicas	59
D.	Grupos de población y transversalidad de las políticas públicas	60
	Bibliografía	63
	Serie Población y desarrollo: números publicados	65

Índice de cuadros

Cuadro 1.	América Latina y el Caribe: desempleo juvenil, 1990 – 1999	26
Cuadro 2.	América Latina (12 países): tasa de desempleo abierto de los jóvenes de 15 a 24 años de edad según sexo y nivel de ingreso del hogar, zonas urbanas, 1990 y 1997.....	28
Cuadro 3.	América Latina y el Caribe, países seleccionados: porcentaje de mujeres adolescentes (15 a 19 años de edad al momento de la encuesta) usuarias de métodos anticonceptivos según países. Total, unidas y no unidas sexualmente activas, 1987-1998.....	32
Cuadro 4.	América Latina y el Caribe, países seleccionados: porcentaje de mujeres de 15 a 49 años con experiencia reproductiva, por grupos socioeconómicos y según grupos de edad, 1995-1998	40
Cuadro 5.	América Latina y el Caribe, países seleccionados: porcentaje de mujeres de 15 a 49 años de edad que conocen medios anticonceptivos modernos, según grupos de edad y quintiles socioeconómicos, 1995-1998.....	41

Índice de gráficos

Gráfico 1.	América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento total y por grupos de edades de la población de 15-29 años	23
Gráfico 2.	América Latina y el Caribe: Porcentaje de jóvenes de 15-29 años, por países ordenados según nivel de crecimiento en el año 2000	23
Gráfico 3.	América Latina y el Caribe: incremento de la concentración relativa de la fecundidad total en las edades jóvenes (15 a 29 años), según países, 1970-2000.....	31
Gráfico 4.	América Latina y el Caribe, países seleccionados: porcentaje de mujeres de 25 a 29 años en el momento de la encuesta que tuvieron su primera relación sexual, su primera unión y su primer hijo(a) antes de los 20 años, 1995-1998	31
Gráfico 5.	América Latina y el Caribe: comparación de la tríada reproductiva antes de los 18 años entre las cohortes de mujeres de 18-19 años y 30-49 años, en el momento de la encuesta, 1995-1998.....	33
Gráfico 6.	América Latina y el Caribe: paridez acumulada por las mujeres de 25 a 29 años, según quintil socioeconómico, países seleccionados, 1995-1998.....	37

Gráfico 7.	América Latina y el Caribe, países seleccionados: porcentaje de mujeres de 20 a 24 años en el momento de la encuesta, que se iniciaron sexualmente, se unieron y fueron madres antes de los 20 años, según quintiles socioeconómicos, 1995-1998.....	38
Gráfico 8.	América Latina y el Caribe: uso de medios anticonceptivos modernos entre las jóvenes unidas, por nivel socioeconómico y según grupos de edad, 1995-1998	39

Índice de recuadros

Recuadro 1.	Movilidad a través de la educación: la importancia de los mecanismos de gratificación diferida	14
Recuadro 2.	Las maras y la violencia en El Salvador	18
Recuadro 3.	Los jóvenes y el contexto demográfico.....	22
Recuadro 4.	Migración de jóvenes y sus condiciones de vulnerabilidad: la necesidad de mejorar la información sobre la migración internacional	24
Recuadro 5.	Calidad y segmentación de la educación	25
Recuadro 6.	Desempleo y desigualdad social entre los jóvenes	27
Recuadro 7.	Consecuencias negativas de la fecundidad adolescente para las madres los hijos y la sociedad	36
Recuadro 8.	¿Qué hacer con la alta fecundidad adolescente en el Caribe?	47
Recuadro 9.	Políticas de empleo juvenil: una mirada desde los países andinos	50
Recuadro 10.	Violencia juvenil y seguridad ciudadana en Colombia y en Uruguay	53
Recuadro 11.	Los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo: el voluntariado	54
Recuadro 12.	Políticas de juventud: ¿qué se puede aprender de las mujeres?.....	61

Resumen

El objetivo general de este documento es examinar —desde el punto de vista de sus vínculos con la población y el desarrollo— las características y perspectivas de los jóvenes de América Latina y el Caribe. La exposición se ordena en torno a una interrogante central: en qué medida la situación y las particularidades actuales de los jóvenes de la región permiten el despliegue de su aporte potencial a la producción y reproducción de una sociedad orientada hacia un desarrollo balanceado en sus aspectos económicos, sociales y políticos, es decir, un desarrollo que promueva el crecimiento económico con integración social sobre bases de equidad y democracia. Guiado por esa pregunta, el análisis destaca aquel aporte potencial y presta atención a las barreras y problemas que impiden su concreción.

Introducción

El presente documento resulta de un mandato que el CELADE – División de Población de la CEPAL, recibió de los países en el vigesimoséptimo período de sesiones de la Comisión (Aruba 1998). Se analizan dos tendencias contrapuestas: las ventajas potenciales y las dificultades reales de los jóvenes, dando un especial énfasis a la relevancia de las decisiones de tipo sociodemográfico –entre ellas las relativas al comportamiento migratorio y a la conducta sexual, nupcial y reproductiva— para las opciones de movilidad social y de acumulación de activos y capacidades de los jóvenes.

Junto con lo anterior, se destaca el papel de las políticas públicas dirigidas a ellos, subrayando los obstáculos que presenta su diseño y aplicación, la pertinencia de involucrar a los diversos agentes sociales (en particular a los propios jóvenes) en su preparación, ejecución y evaluación, y la necesidad de concertar acciones coordinadas de tipo sectorial que permitan intervenciones conjuntas de índole más bien transversal.

Una primera versión de este documento fue presentada en el Comité de Población y Desarrollo que sesionó en el marco del vigesimooctavo período de sesiones de la CEPAL, celebrado en México del 3 al 7 de abril de 2000, en dos formatos: uno en términos de “síntesis y conclusiones” (LC/G 2084) y otro en toda su extensión (LC/L 1339).

La presente versión resumida recoge los comentarios, aportes y sugerencias planteados por los participantes del Comité, a quienes hacemos llegar nuestros agradecimientos.

Actualmente se está editando la versión completa del informe, que será publicado en forma de libro en los próximos meses.

Ambos documentos fueron elaborados por el CELADE – División de Población de la CEPAL, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Su preparación estuvo a cargo de un equipo de trabajo coordinado por Miguel Villa, jefe del Área de Población y Desarrollo. En la redacción de los capítulos participaron Rubén Kaztman, Jorge Martínez, Ernesto Rodríguez, Jorge Rodríguez, Susana Schkolnik y Miguel Villa, que contaron con el apoyo de Guiomar Bay, Rodrigo Espina, Laura Gougain, Enrique Pemjean y Martha Rangel. En el tema de la fecundidad adolescente fue decisivo el aporte de José Miguel Guzmán, Ralph Hakkert y Juan Contreras, profesionales del Equipo de Apoyo Técnico para América Latina y el Caribe del FNUAP, quienes redactaron un documento que sirvió de base para las secciones sobre la fecundidad adolescente. La División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL colaboró con el procesamiento de las bases de datos de encuestas de hogares de países de la región. Finalmente, corresponde destacar que este documento se vio beneficiado por comentarios y sugerencias de varios expertos, entre ellos, Daniel Blanchard, Juan Chackiel, Martine Dirven, John Durston, Dirk Jaspers Faijer, Roberto Pizarro, Luis Rivadaneira y Rolando Sánchez. En todo caso, las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las instituciones implicadas.

I. Juventud, sociedad y reproducción

A. La relatividad del concepto histórico de juventud

Existe un amplio acuerdo entre los estudiosos del tema en cuanto a que las características y la duración del tránsito entre la niñez y la adultez varían según las sociedades, culturas, etnias, clases sociales y géneros, y también existe consenso sobre la necesidad de establecer una convención que permita comparar la situación de los jóvenes en distintos contextos y dar seguimiento a su evolución en el tiempo. El criterio más simple, e intuitivamente el más adecuado, para identificar la población joven es la edad, puesto que su medición no entraña mayores problemas de confiabilidad y es una variable investigada por la gran mayoría de las fuentes disponibles de recolección periódica de datos. Sin embargo, el empleo de la edad como definición operacional no resuelve el problema de fondo sino que lo desplaza a la determinación de los límites etarios más apropiados para aprehender la “esencia” del fenómeno de la juventud. El examen de las dificultades para establecer esos límites —además de exigir la clarificación de los criterios mediante los cuales los distintos enfoques entran en competencia— es una buena puerta de entrada para discutir la creciente complejidad de las fronteras de la juventud.

Para comprender esa complejidad debe reconocerse que, a medida que las sociedades pasan de lo rural a lo urbano, de lo agrario a lo industrial y de lo industrial a la actual sociedad del conocimiento,

se va produciendo una continua ampliación de las habilidades, las destrezas y los conocimientos requeridos para un adecuado funcionamiento en la sociedad. Con ello, el ámbito de lo juvenil se va ensanchando y asume dimensiones inéditas en la historia de la humanidad. La consideración de esos cambios no condujo a alterar mayormente la cota inferior del entorno que define operacionalmente a los jóvenes, si bien algunos comportamientos asociados anteriormente a los jóvenes —sobre todo en el ámbito del consumo de bienes y de los servicios de esparcimiento— actualmente se manifiestan a edades más tempranas. En todo caso, existe un razonable consenso en que para establecer la edad de entrada a la juventud es necesario dar prioridad a los criterios derivados de un enfoque biológico y psicológico, entendiéndose que el desarrollo de las funciones sexuales y reproductivas representa una profunda transformación en la dinámica física, biológica y psicológica que diferencia con nitidez al adolescente del niño.

En cambio, el establecimiento de las cotas superiores plantea dudas que incluso han llevado a cuestionar, por diversas razones, las ventajas prácticas del criterio etario como eje de la definición operacional. La principal de ellas se refiere al carácter crecientemente difuso de las fronteras entre el mundo juvenil y el mundo adulto. En el pasado, la entrada al mundo adulto implicaba la convergencia en el tiempo de comportamientos económicos, sociales, culturales y políticos, modelados según patrones de conducta bien establecidos. En ese sentido, el modelo adulto constituía un complejo de comportamientos consistentes, cuyo eje estaba determinado por los roles laborales y familiares. Los valores y normas que regulaban el funcionamiento de aquellos ámbitos se complementaban y reforzaban con los de otras instituciones primordiales, como la iglesia y la comunidad. Actualmente se aprecian al menos dos procesos que modifican esta situación: por un lado, el aumento sostenido de la proporción de personas que participan plenamente en la economía sin dejar por ello de seguir identificándose con una cultura juvenil y, por el otro, las incertidumbres que rodean la inserción laboral y la formación de la familia.

La disociación entre los roles productivos y la cultura adulta se explica, en parte, porque los jóvenes constituyen un mercado que crece rápidamente y consume bienes y servicios, muchos de ellos elaborados por otros jóvenes, pero también porque, favorecidos por ciertos rasgos emergentes del funcionamiento de las sociedades modernas, los elementos de la cultura juvenil comienzan a competir ventajosamente con elementos de la cultura adulta en cuanto orientadores de los hábitos y comportamientos de la población en general. Esas ventajas se tornan evidentes cuando, por ejemplo, se considera que la institucionalización del cambio, proceso nodal de los nuevos tiempos, va haciendo más valiosas las capacidades de enfrentar con flexibilidad situaciones inéditas y de incorporar las innovaciones con rapidez. La demanda creciente de esas capacidades se traduce, entre otras cosas, en que los adultos vuelcan su mirada hacia los jóvenes en busca de las actitudes apropiadas para hacer frente a las transformaciones, todo lo cual tiende a desplazar el eje de la producción cultural hacia la juventud.

El carácter brumoso de las fronteras entre el mundo juvenil y el mundo adulto también se ve acentuado por el cambio de significado de los roles adultos que entrañan la creciente incertidumbre laboral y las transformaciones en la constitución de las familias. La precariedad y la inestabilidad en el mercado de trabajo —y el debilitamiento de sus instituciones— afectan la hegemonía que tradicionalmente tuvo el mundo laboral como núcleo de formación de las identidades adultas, y contribuyen a una mayor ambigüedad del papel de adulto. Un efecto similar desencadenan la desarticulación de la familia tradicional y la emergencia de modelos de constitución de hogares que responden a uniones no formalizadas, haciendo menos evidente el tránsito a la adultez producto de la constitución de pareja.

B. La juventud en una encrucijada paradójica

Los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del progreso. Ambos factores ponen a la juventud en una posición privilegiada para aportar al desarrollo ...

Varias razones permiten afirmar que la globalización y la creciente ampliación de las fronteras de competitividad —y en un escenario de acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas— involucran un notorio impulso al aporte potencial de los jóvenes al desarrollo de sus sociedades. La principal de ellas es el destacado papel del conocimiento como motor de las transformaciones y recurso fundamental de las sociedades para enfrentar sus desafíos. La juventud es la etapa dedicada, en lo esencial, a la adquisición de los activos que requiere el desempeño satisfactorio de los roles adultos; para ello, la sociedad otorga una “moratoria de roles”, es decir, una suspensión temporal de obligaciones, que favorece tanto la flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones —experimentando y haciendo un balance de sus ventajas y desventajas— como la incorporación rápida de innovaciones, proceso que no enfrenta, como sucede entre las generaciones adultas, las resistencias provenientes de hábitos y prácticas cristalizadas o de intereses enraizados en estructuras institucionales. En una época signada por la “institucionalización del cambio” y la “centralidad del conocimiento”, la juventud pasa a constituir el segmento de la población cuya dinámica de funcionamiento se acompasa naturalmente al ritmo de los tiempos. Lo contrario sucede con la población adulta, puesto que 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. Así —en teoría, al menos— el foco de la dinámica económica se desplaza a las nuevas generaciones.

... pero, 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 de un aumento de la exclusión social de los jóvenes.

Sin embargo, a escala mundial se registran niveles inéditos de desempleo juvenil. Cabe buscar una explicación a esta situación, puesto que todo señala que la posibilidad de que las sociedades respondan con éxito a los desafíos impuestos por la continua expansión de las fronteras de competitividad estriba justamente en su habilidad para movilizar las potencialidades de la juventud. Esta paradoja pierde parte de su consistencia al considerarse la heterogeneidad de la juventud y su nivel de articulación en tanto actor corporativo, por un lado, y las transformaciones de la oferta de mano de obra, por otro lado. La diversidad existente entre los activos disponibles, especialmente de capital humano y capital social, de jóvenes ubicados en distintas posiciones en los sistemas nacionales de estratificación parece estar acentuándose. Mientras un segmento logra adquirir los recursos humanos y sociales necesarios para adaptarse rápidamente a las nuevas exigencias de productividad, otros ven imposibilitado su acceso a tales oportunidades. Este impedimento, cuyo telón de fondo son las inequidades históricas y estructurales que separan a los distintos segmentos de jóvenes desde su más temprana infancia, obedece a dos factores: primero, a la velocidad con que se acumulan las demandas de estas competencias, que es más rápida que la capacidad de las sociedades para generarlas y, segundo, al debilitamiento de instituciones primordiales (como la familia y la comunidad), que es mayor entre los jóvenes de los hogares de ingresos bajos y que deviene en una menor capacidad familiar para educar a sus hijos y cumplir su rol socializador complementario al de la escuela. Un aspecto esencial de esta capacidad se refiere a crear condiciones que estimulen y promuevan la postergación de las gratificaciones (recuadro 1).

Recuadro 1

MOVILIDAD A TRAVÉS DE LA EDUCACIÓN: LA IMPORTANCIA DE LOS MECANISMOS DE GRATIFICACIÓN DIFERIDA

En la sociedad actual, el aprovechamiento eficiente de los canales de movilidad demanda de los jóvenes una creciente capacidad de diferir la gratificación. Ello se debe a que los umbrales de acceso a los recursos necesarios para lograr buenas posiciones ocupacionales han registrado una brusca elevación. El ejemplo más claro es el sistema educativo. Investigaciones recientes señalan que en Montevideo el nivel educativo a partir del cual una mayoría de jóvenes trabajadores (entre 20 y 30 años) obtiene ingresos suficientes para mantener una familia reducida (esposa e hijo pequeño) fuera de la pobreza es de 17 años. Mediciones similares para 1981 establecían ese nivel en 9 años de escolaridad, es decir, el equivalente a terminar el ciclo básico de secundaria.

La permanencia de un alumno en el sistema educativo por un período tan prolongado plantea problemas inéditos a las instituciones vinculadas a los jóvenes, cuya complejidad varía según la velocidad de la expansión educativa. Las familias enfrentan renovadas exigencias de respaldo material y no material. En lo material, se trata de cubrir por un período más prolongado no sólo los gastos corrientes de consumo de los jóvenes y los gastos derivados de los crecientes costos de la educación sino también de compensar de algún modo la falta de aporte de muchos de ellos. Entre los requerimientos no materiales, interesa destacar la continuidad y la fortaleza que en estos casos debe mostrar la familia para transmitir valores y sostener motivaciones. Debe tenerse presente que para que los jóvenes desarrollen la capacidad de postergar la gratificación de necesidades inmediatas hasta alcanzar metas educativas lejanas, tanto ellos como sus padres deberán estar convencidos de que los sacrificios actuales serán compensados por logros futuros.

Varios procesos sociales modernos dificultan el desarrollo de la capacidad de diferir la gratificación entre los jóvenes. Por un lado, la tendencia a la desarticulación familiar que surge de los datos sobre divorcios, segundos y terceros matrimonios, nacimientos ilegítimos y uniones consensuales, muestran un debilitamiento de su capacidad para dar apoyo material y motivacional. Por otra, los jóvenes están sujetos a demandas cuya satisfacción entra en conflicto con la inversión en educación. Una demanda se relaciona con la más temprana iniciación sexual y el consecuente incremento del riesgo de paternidad o maternidad prematura y no deseada, o de la consolidación de compromisos afectivos que presionan por una precoz emancipación de los hogares de origen. Otra se vincula al bombardeo de propuestas de consumo dirigidas específicamente a los jóvenes y que solicitan una gratificación inmediata.

La creencia en la asociación entre esfuerzo y logro está estructuralmente condicionada y se distribuye de manera diferencial a lo largo de la estratificación. En los estratos más pobres, la inmediatez de las demandas obliga a políticas de parches orientadas a solucionar los problemas a medida que éstos se presentan, con los recursos disponibles en el momento. La pobreza extrema rara vez da el respiro necesario para la inversión continuada —o para la construcción de disciplinas—, lo que reduce la posibilidad de experiencias de éxito a través de esfuerzos sostenidos en una dirección. La debilidad o ausencia de asociación entre esfuerzos y logros bloquea el desarrollo de la capacidad de diferir la gratificación en aquellos que por su posición social más lo requieren.

Fuente: R. Katzman, 1999.

Otro elemento que debe considerarse es el mayor grado de articulación institucional y política de las generaciones adultas en comparación al de las generaciones jóvenes. En una situación de creciente incertidumbre laboral, los grupos de población que actúan corporativamente tienden a cerrar filas en torno a la defensa de sus conquistas y, en particular, de las posiciones que

alcanzaron. Tales acciones generan rigideces que obstaculizan la plena utilización de los recursos humanos de los jóvenes y una más alta inversión del Estado en la formación de sus capacidades, lo que origina efectos adversos para la equidad intergeneracional.

Aunque los problemas de esa equidad no han sido investigados con detenimiento en la región, aparecen algunas señales al comparar la proporción de pobres en los distintos grupos etarios y la distribución del gasto público social (particularmente en lo que atañe a la participación de la seguridad social y de la educación). La mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo modifica el sistema basado en un único “proveedor” por un en que ambos cónyuges perciben ingresos; la mayor participación laboral de las mujeres casadas contribuye a elevar los niveles de competencia que deben enfrentar los jóvenes en el mercado de trabajo.

C. Juventud y exclusión social: pobreza y aislamiento

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

Desde un punto de vista estrictamente instrumental —y más allá de los aspectos normativos que conducen a elegir un estilo de desarrollo en vez de otro—, en las sociedades democráticas y en las actuales condiciones del escenario económico mundial, las metas del crecimiento requieren aprovechar al máximo el potencial de recursos humanos de un país y lograr un orden social que promueva la conjunción de esfuerzos y brinde a los actores económicos confianza en la continuidad del empeño productivo. Por cierto, la sustentabilidad de todo ordenamiento social se nutre de procesos de integración basados en la equidad y se debilita ante procesos de exclusión. En la actualidad, los jóvenes de los estratos populares experimentan un riesgo de exclusión social sin precedentes, derivado de una confluencia de determinaciones que —desde el mercado, el Estado y la sociedad— tienden a concentrar la pobreza entre los jóvenes y a distanciarlos del “curso central” del sistema social. Entre las fuerzas que contribuyen a aumentar la pobreza juvenil se encuentran:

i) La creciente incapacidad del mercado de trabajo para incorporar personas con escasas calificaciones y garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables; esta situación afecta principalmente a los jóvenes pobres.

ii) Las dificultades de diversa índole que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo ajustado a la velocidad de cambio de los requerimientos de nuevas aptitudes y destrezas.

iii) Las transformaciones de la familia, especialmente en el caso de los jóvenes pobres urbanos, pues en los estratos de bajos ingresos son más frecuentes los problemas surgidos de familias incompletas e inestables, que repercuten intensa y negativamente en la socialización de los hijos; además, la falta de recursos impide compensar los efectos negativos de esos problemas y se traduce en una escasa capacidad familiar para invertir en la educación de sus hijos y sostener su motivación en el tiempo; no hay estímulos ni confianza en que los esfuerzos por adquirir conocimientos serán recompensados con el logro de sus metas.

iv) Las determinaciones anteriores alimentan el efecto del factor “empleo” sobre la pobreza, ya que tanto las insuficiencias formativas como las rigideces del mercado de trabajo tienden a marginar a los jóvenes de las posiciones laborales mejor remuneradas.

v) También actúa un efecto “demográfico”, que está asociado a la emancipación temprana de jóvenes con niveles educativos relativamente bajos, lo que redundará en tasas de fecundidad más

altas que las de sus pares con niveles educativos superiores; este “efecto demográfico” contribuye a concentrar la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida familiar.

Resumiendo los puntos anteriores, debe decirse que las situaciones de pobreza de los jóvenes parecen responder, por una parte, a la insuficiencia de las acciones del Estado y de las familias, que no logran crear condiciones favorables para que los jóvenes acumulen las calificaciones y destrezas necesarias para participar en estructuras productivas que incorporan aceleradamente innovaciones tecnológicas. Por otra parte, y dentro de un proceso en que no resulta fácil identificar causas y efectos, el abandono temprano del sistema educativo suele asociarse con el adelanto en la emancipación de los jóvenes y también con una mayor fecundidad que la de sus pares más educados; todo ello agrega un “efecto demográfico” a la incidencia de la pobreza en este segmento de la población.

Paralelamente a los mecanismos que favorecen el incremento de la pobreza entre los jóvenes urbanos, se activan otros que aumentan su aislamiento de los demás estratos de la sociedad; ellos se relacionan con los procesos enunciados a continuación:

i) Segregación residencial, que consiste en una creciente concentración espacial de hogares con similares niveles de vida y cuyo resultado es una composición social homogénea de los vecindarios.

ii) Separación de los espacios públicos de sociabilidad informal (fuera del mercado), lo que reduce la frecuencia de encuentros personales entre individuos provenientes de distintos orígenes socioeconómicos.

iii) Segmentación de los servicios básicos, en donde se destaca —por su importancia en la formación ciudadana— la segmentación de la educación.

Una consecuencia de la acción combinada de estos tres factores sobre la situación de los jóvenes pobres, particularmente en las ciudades, es su progresivo aislamiento respecto del “curso central” del sistema social, es decir, de las personas e instituciones que ajustan su funcionamiento a los patrones modales de la sociedad. Tal aislamiento, aunado al deterioro de las instituciones básicas de socialización y de orientación normativa, favorece una creciente exposición y susceptibilidad a la influencia del grupo de pares del entorno social inmediato.

La insuficiente participación en el sistema educativo y la precariedad de la inserción laboral impiden que estos sistemas —educación y trabajo— operen como transmisores de normas y valores que ordenan la vida cotidiana, estructuran las aspiraciones y definen las metas.

Además, la condición inestable e incompleta de muchas familias pobres reduce su capacidad para cumplir su papel de socialización y de reforzamiento de las funciones de los establecimientos educativos. Por último, el aislamiento respecto del “curso central” de la sociedad deja a los jóvenes populares urbanos carentes de modelos cercanos y visibles de éxito (asociados al adecuado aprovechamiento de las estructuras de oportunidades) que vinculan esfuerzos y logros. A raíz de este aislamiento social —y en un contexto de vacío normativo provocado por el deterioro de las instituciones primordiales, la débil y precaria participación en la educación y el trabajo y el distanciamiento de los modelos de éxito—, los jóvenes populares urbanos quedan marginados de influencias que pudiesen brindarles algún camino para construir una identidad y apuntalar tanto su autoestima como el sentido de pertenencia comunitaria; en estas condiciones, estos jóvenes tienden a quedar relegados a las influencias que germinan en una interacción cotidiana, en las mismas calles del vecindario, con jóvenes que comparten las mismas carencias.

Otro tanto ocurre con los jóvenes del medio rural, que histórica y estructuralmente se han visto afectados por la falta de oportunidades de desarrollo personal y social en el marco de sus

respectivas comunidades; así, se ven forzados a emigrar en busca de mejores horizontes o a conformarse con condiciones de vida sumamente precarias en su propio medio.

Las estructuras productivas y las correspondientes dinámicas sociales en el plano rural impiden que nuestras sociedades utilicen más y mejor el rico potencial que caracteriza a estos jóvenes; ellos enfrentan mecanismos de reemplazo generacional extremadamente lentos, hecho que, sumado a la sugestiva atracción que generan los estilos de vida urbanos, los arrastra sistemáticamente hacia los centros poblados más cercanos o directamente a las grandes ciudades.

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

La combinación de estos elementos contribuye a la formación de subculturas marginales, pandillas y barras, que generan sus propios códigos y están fuertemente expuestas a la incorporación de los hábitos y comportamientos emergentes —y socialmente disruptivos, como el consumo de drogas y la violencia— de las situaciones de marginalidad y exclusión social (véase el recuadro 2). La cristalización de las subculturas marginales no sólo impide que los jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad sino que deteriora la trama social, creando el estigma de “clases peligrosas”, lo que incentiva la deserción de las clases medias de los ámbitos públicos, erosiona las normas de convivencia y, en última instancia, origina una sinergia negativa de refuerzo progresivo de la segregación y la segmentación social.

D. Los jóvenes y la inequidad de la reproducción biológica y social

La divergencia en las trayectorias de emancipación de los jóvenes de distintos estratos sociales se relaciona con las diferencias en los patrones de comportamiento reproductivo, que terminan descargando el mayor peso de la reproducción biológica y social de la población sobre los jóvenes pobres.

Los jóvenes provenientes de diversos estratos presentan trayectorias de emancipación también diferentes. Una, más tardía y con baja fecundidad, propia de los sectores medios y altos; otra —con abandono temprano de los estudios, maternidad adolescente y mayores tasas de fecundidad— propia de los sectores menos pudientes. Un sector de la juventud tiende a responder a las exigencias de acumulación de conocimientos emanadas del mercado de trabajo y prolonga sus estudios mucho más que en el pasado, mientras que otro tiende, por diversas causas, a desertar del sistema educativo antes de alcanzar los umbrales necesarios para una inserción adecuada en el mercado laboral. Pese a que las diferencias entre estas trayectorias varían entre los países, todo hace suponer que la continuidad de los procesos socioeconómicos antes señalados contribuirá a ampliar las diferencias entre ambos grupos polares. En la medida en que afecta la forma de distribución de la carga de la reproducción biológica y social entre los distintos grupos socioeconómicos, esa situación polar tiene importantes implicaciones para la sustentabilidad del desarrollo equitativo. Debe tenerse en cuenta que, pese a los notables avances educativos de la mujer —reflejados en sus altas tasas de matrícula y sus crecientes promedios de años de estudio—, la mayoría de los niños latinoamericanos es concebida y criada por madres que no lograron superar

la educación primaria y cuyo nivel de fecundidad generalmente duplica el de aquellas con educación media y alta.

Recuadro 2

LAS MARAS Y LA VIOLENCIA EN EL SALVADOR

El Salvador dedica más del 12 % de su PIB para enfrentar la violencia y sus secuelas. El alto nivel de homicidios (más de 100 muertes violentas por cada 100.000 habitantes por año) explica dicha inversión. En dicho contexto, las pandillas juveniles constituyen uno de los fenómenos asociados con la violencia de mayor envergadura en el país. Diversas investigaciones locales han mostrado que la dinámica de las *maras* (término usado para denominar a las pandillas juveniles por asociación con el fenómeno de las hormigas invasoras de la película *Marabunta*) está fuertemente vinculada al ejercicio de la violencia, tanto de tipo hacia terceros como entre ellos pandillas rivales.

Un sondeo realizado entre la opinión pública reveló que el 26 % de los salvadoreños piensa que el problema de la delincuencia más grave del país es el elevado número de maras juveniles, y en repetidas ocasiones la prensa nacional lo ha destacado como el problema fundamental de la violencia, y no sólo dentro de la población juvenil sino que también a nivel general.

En 1996, la Policía Nacional Civil calculaba que en el Área Metropolitana de San Salvador vivían alrededor de veinte mil jóvenes que estaban integrados a las pandillas juveniles callejeras y hay razones más que suficientes para pensar que en 1999 ese número ha crecido. Este problema tiene dos dimensiones diferentes. Por un lado, se encuentran las ya aludidas maras callejeras, integradas por jóvenes cuyo elemento de referencia es una plena identificación con su barrio y la absoluta territorialidad de sus actividades. Aunque la mayor parte de estos jóvenes está integrada a dos o tres pandillas con presencia nacional, estas se subdividen en *clikas*, que suelen desarrollar sus acciones en el sentido más clásico de las organizaciones pandilleras. Por otro lado, están las maras (o pandillas) estudiantiles, conformadas por jóvenes de diversos centros educativos y cuya referencia organizacional está en esa pertenencia institucional. En los últimos años, las actividades de estas pandillas se han vuelto progresivamente más violentas, hasta llegar con frecuencia habitual al homicidio.

En una investigación realizada con los reclusos del sistema penitenciario nacional y con los internos de los centros de reeducación juvenil se indagó sobre su afiliación a las pandillas juveniles. De los resultados es posible apreciar que sólo el 11 % de los entrevistados afirmó formar parte o haber sido miembro activo de una mara en el momento de su captura. Sin embargo, esto no significa que en el pasado no hayan formado parte de las pandillas; aunque el sondeo no exploró esa historia de pertenencia a pandillas, no es posible descartar esa afiliación pasada, sobre todo entre las personas de mayor edad. Esta afirmación se basa en los porcentajes diferenciados de pertenencia según la edad: los más jóvenes registran una pertenencia bastante alta (por encima del 50%), pero cerca de los 41 años de edad ningún recluso registra una historia de vinculación con las maras. El 54 % de los internos en centros de reeducación juvenil pertenece a esas pandillas, frente a solo un 7,2 % de los reclusos en establecimientos penitenciarios para adultos.

Fuente: Instituto Universitario de Opinión Pública, 1998.

En suma, los sectores más pobres son los que cargan con el grueso de la constitución de los nuevos hogares y, por ende, de la reproducción biológica y social de los países de la región. En cambio, las mujeres no pobres —y, en particular, aquellas que acumularon activos que permiten generar expectativas razonables de acceso a las estructuras de oportunidades de la modernidad—

postergan su emancipación y ajustan su fecundidad a niveles compatibles con su creciente participación en la actividad económica y con los costos de una socialización que brinde a sus hijos un futuro similar o mejor al que ellas alcanzaron.

Lo anterior significa que las sociedades se están privando de buena parte de la contribución potencial al perfil de las nuevas generaciones de quienes acumularon mayores recursos físicos, humanos y capital social. Como contrapartida, implica que la crianza de la mayor parte de los niños se realiza en hogares con una relativamente menor capacidad de socialización. La región cuenta ya con suficiente información sobre estos temas como para comenzar a delinear una política sociodemográfica dirigida a contrarrestar esta fuente de inequidad social. Como es sabido, un requisito para reducir las metas reproductivas y controlar la reproducción no deseada es la educación; en este sentido, el aumento de la escolaridad media en la región, especialmente entre las mujeres, ha sido un factor que facilita el descenso de la fecundidad. Otro requisito es la provisión de atención de la salud sexual y reproductiva, la que debe estar sujeta a la libre decisión de los individuos, sometida a criterios de equidad social y, en el caso de los adolescentes y jóvenes, adaptada a las necesidades, intereses y especificidades de la población objetivo. Con todo, la clave para estimular la participación de los jóvenes en una reproducción biológica y social más consonante con un mejoramiento de su inserción social —compatible, a su vez, con el objetivo de un desarrollo más equilibrado de la sociedad— es más compleja, puesto que parece relacionarse con la formación de proyectos de vida diferentes de los que actualmente se construyen los jóvenes. Es necesario crear condiciones que faciliten un ingreso oportuno y apropiado al mercado de trabajo y a la formación de hogares, que permitan generar, al menos, expectativas optimistas acerca de un futuro que actualmente nadie puede garantizar. Más que medidas sectoriales específicas, para avanzar en tal dirección parece necesaria una toma de conciencia amplia sobre la importancia del problema, incorporándolo como un matiz siempre presente en la orientación y diseño de las políticas de educación, empleo y vivienda y de las relacionadas con las transferencias que hace el Estado a los hogares, sobre todo, y como es obvio, las dirigidas específicamente a la juventud.

II. Los cambios en las condiciones de vida de los jóvenes

A. Juventud, transición demográfica y territorialidad

Durante la segunda mitad del siglo XX, y con grandes variaciones entre los países —derivadas de la heterogeneidad de la transición demográfica—, la proporción de jóvenes de 15 a 29 años dentro de la población total llegó a su máximo (28.5% en 1990). Si bien la baja de la fecundidad impulsará el descenso de esta proporción en el futuro hasta llegar a 24% en el año 2020, el tamaño absoluto de la población joven seguirá aumentando en los países de transición moderada e incipiente y también —por lo menos durante el primer decenio del siglo XXI— en aquellos que se encuentran en plena transición, que reúnen el grueso de la población regional (véanse los gráficos 1 y 2). Además de sus efectos sobre la demanda potencial de servicios sociales (básicamente, educación y salud), estas tendencias entrañan importantes desafíos tanto para la incorporación de los jóvenes en forma productiva y creativa como para su participación social, política y cultural (véase el recuadro 3).

La constatación del considerable peso relativo de los jóvenes trae consigo diversas interrogantes sobre las ventajas y desventajas de tal situación. Como el balance debe considerar tanto las características de dicho segmento de la población como los atributos de las estructuras nacionales de oportunidades, toda evaluación dependerá

de las opciones disponibles para los jóvenes y de las orientaciones de valor de los actores que la efectúen. Enfrentados a sociedades con estructuras sociales relativamente cerradas y mercados de trabajo con escasa capacidad de absorción de empleo, algunos verán en tan alto peso relativo de los jóvenes una amenaza a su estabilidad, y es posible que conciban la migración internacional como una válvula de escape a las tensiones sociales generadas por una juventud frustrada en sus aspiraciones de movilidad. Otros actores, en cambio, evaluarán esa proporción como una posibilidad de transformar estructuras caducas e incorporar mayor flexibilidad y conocimientos actualizados al funcionamiento de las instituciones, lo que equivale a abrir una “ventana demográfica de oportunidades” asociada al mejoramiento de la relación entre activos y pasivos.

Los jóvenes tienen diferentes formas de reaccionar ante lo que perciben como ausencia de opciones para mejorar sus situaciones de bienestar. Una de ellas es abandonar su lugar de origen en busca de contextos más favorables y, como lo muestra la rápida urbanización de los países de la región en las últimas décadas, las ciudades han sido el destino predilecto de los jóvenes. Motivados por las oportunidades de acceso a capacitación, empleo, servicios y formas variadas de esparcimiento —y también por las posibilidades de tomar contacto más rápido y directo con las transformaciones tecnológicas que sacuden al mundo— los jóvenes se concentraron en las áreas urbanas de la región, en las que reside casi el 80% de la juventud.

Recuadro 3

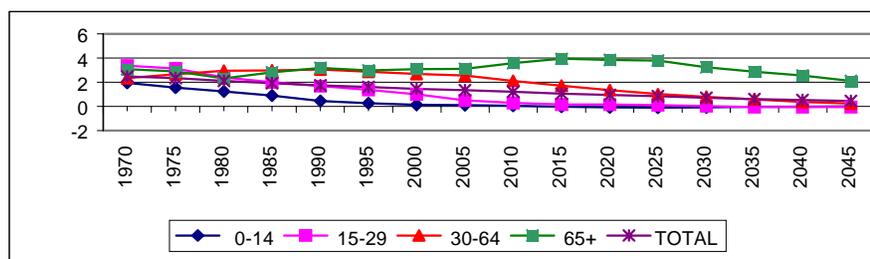
LOS JÓVENES Y EL CONTEXTO DEMOGRÁFICO

Durante las etapas iniciales de la transición demográfica —y especialmente en el período de declinación de la fecundidad— los jóvenes se desenvolvían en sociedades que, como un todo, eran también eminentemente jóvenes. Así, mientras el 50% de la población regional tenía menos de 19 años en 1970, en el año 2000 esta fracción corresponde a casi los 25 años.

En el futuro, la persistente baja de la fecundidad repercutirá en un acelerado envejecimiento demográfico: la edad mediana de la población se empinará sobre los 30 años en 2020 y se acercará a los 40 años en 2050; el número de jóvenes (entre 15 y 29 años) por cada cien adultos (30 a 64 años) descenderá de 80 en 2000 a 56 en 2020 y a 46 en 2050. La relación entre jóvenes y adultos mayores (65 años y más) se reducirá de manera incluso más dramática: de 520 jóvenes por cada 100 adultos mayores bajará a 290 en 2020 y sólo a 80 en 2050. Por lo tanto, el avance de la transición demográfica hará que los jóvenes se inserten en un medio donde predominarán los adultos y los adultos mayores, con una presencia cada vez menor de niños. Estos profundos cambios en el contexto demográfico pueden incidir en las expectativas de comportamiento y en las demandas respecto del desempeño de los jóvenes. Es posible que ellos, en virtud de un más alto grado de calificación y de su potencial para absorber las innovaciones, asuman una posición protagónica en la sociedad, aunque también es probable que tiendan a emular las conductas de los adultos. Una hipótesis alternativa es que los cambios en los mercados de trabajo (y las mayores exigencias de conocimientos) y la relativa escasez de jóvenes propicien la extensión del período de transición a la vida adulta.

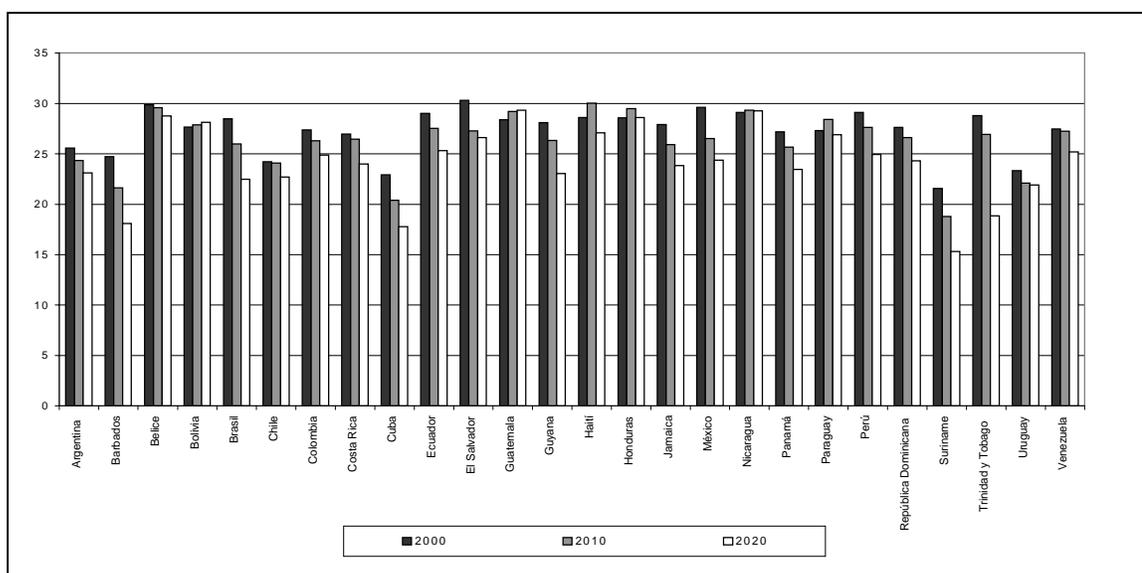
Fuente: CEPAL/CELADE, 2000.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO TOTAL Y POR GRUPOS DE EDADES DE LA POBLACIÓN



Fuente: CELADE, Boletín Demográfico 62, junio de 1998.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PORCENTAJE DE JÓVENES DE 15-29 AÑOS, POR PAÍSES ORDENADOS SEGÚN NIVEL DE CRECIMIENTO EN EL AÑO 2000



Fuente: CELADE, Boletín Demográfico 62, junio de 1998.

En varios países (Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala y México, entre otros) con fronteras internas en expansión, los jóvenes —principalmente varones— son atraídos por las oportunidades que allí se ofrecen; sin embargo, la información disponible hace pensar que estos asentamientos “colonizadores” son relativamente inestables. En cambio, la atracción de las ciudades, especialmente en el caso de las mujeres jóvenes, tiene un carácter más permanente. Si bien el vigor de la migración a las ciudades de mayor tamaño demográfico ha declinado con los años, los centros urbanos de tamaño intermedio se convirtieron en alternativas de creciente importancia para la radicación de los jóvenes. Un porcentaje menor de la juventud latinoamericana y caribeña migra fuera de las fronteras de sus países, preferentemente a los vecinos. Esos movimientos constituyen una importante señal para los gobiernos respecto de las restricciones de las estructuras de oportunidades nacionales en comparación a las que ofrecen otros países. Más aún, el conocimiento de los perfiles de los emigrantes ayuda a identificar los segmentos de la población más afectados por las carencias relativas nacionales (véase el recuadro 4); así, el predominio de quienes buscan empleo, mayores remuneraciones o mejores calificaciones (o conocimientos) mostrará el peso relativo que en la motivación de los emigrantes tienen, respectivamente, las carencias en el mundo

del trabajo, en los ingresos o en el sistema educativo del país de origen. En su conjunto, la migración internacional de los jóvenes latinoamericanos se mantiene dentro de márgenes estrechos: alrededor de 1990 poco más del 2% de la población latinoamericana y caribeña de 15 a 24 años registraba su residencia en un país distinto al de su nacimiento; sin embargo, el número absoluto de migrantes era un 35% mayor que el registrado en el decenio anterior y casi todo este aumento se debió a la absorción migratoria de los Estados Unidos, donde el número de jóvenes oriundos de la región virtualmente se duplicó.

Recuadro 4

MIGRACIÓN DE JÓVENES Y SUS CONDICIONES DE VULNERABILIDAD: ES NECESARIO MEJORAR LA INFORMACIÓN SOBRE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

A pesar de los importantes avances en el aprovechamiento de la información censal, uno de los problemas más serios que enfrenta el conocimiento de los fenómenos de migración internacional en la región es la dificultad para dar seguimiento a los flujos. En un mundo crecientemente globalizado, donde todo hace anticipar una creciente movilidad del trabajo y de búsqueda de mejoramiento de calificaciones fuera de las fronteras nacionales, resulta imprescindible invertir en el perfeccionamiento de las fuentes de datos. A medida que los flujos entre países se hacen más densos y diversos, cada vez es más necesario enriquecer el contenido de esas fuentes con nuevas variables que mejoren la confiabilidad y la oportunidad de la información cualitativa sobre los movimientos internacionales de población. Tales medidas son un requisito imprescindible para alimentar las políticas intergubernamentales sobre el tema.

Fuente: CEPAL/CELADE, 2000.

B. El carácter elusivo de los progresos de la educación

La creciente centralidad del conocimiento en la transformación de las estructuras productivas llevó a que los logros educativos de los jóvenes se asocien, hoy más que nunca, a sus expectativas de bienestar. Más allá de la virtual universalización de la educación de primer nivel, los datos sobre la evolución de la cobertura de la enseñanza secundaria y superior en los últimos 30 años dan pie para un moderado optimismo. Si bien los recursos humanos juveniles experimentaron un aumento sostenido, se produjo una continua elevación de los umbrales de reclutamiento para los mismos puestos de trabajo que antes tenían menos exigencias; si bien esto llevó a una devaluación de la educación —en cuanto a reducir las remuneraciones de personas con similar educación—, la incorporación de mano de obra más calificada y con más conocimientos formales contribuyó a incrementar la productividad de la economía. Los avances en el conocimiento han permitido que los jóvenes manejaran una racionalidad mayor en las decisiones sobre sus proyectos, y esos avances tienen una responsabilidad en el descenso de la fecundidad. No obstante estas señales de progreso, otros aspectos conducen a aminorar el entusiasmo. El primero es que, a pesar de la expansión educativa, la mayoría de los países de la región no logró reducir la pobreza por debajo de los niveles registrados en 1980. Más aún, su incidencia sigue siendo mayor en las primeras etapas del ciclo de vida familiar, por lo que afecta más a los hogares dirigidos por jóvenes, que debieran ser los principales beneficiarios de aquellos progresos. Parte de la explicación de este desajuste radica en el sostenido aumento de los requerimientos educativos para acceder a los empleos, que ha ido acompañado de ingresos que permiten sólo una razonable expectativa de mantener una familia pequeña (pareja con uno o dos hijos) fuera del umbral de la pobreza. Es decir, los mayores logros educativos parecen haber sido suficientes para otorgar más racionalidad a las decisiones reproductivas y estimular una baja consistente de la fecundidad; sin embargo, la mera reducción del número de hijos de padres provenientes de hogares pobres que han logrado un mayor grado de educación no ha sido suficiente para evadir la pobreza. La gran expansión de la educación y el considerable descenso de la fecundidad no bastaron para levantar la pesada hipoteca social que representa la pobreza en vastos segmentos de la población de la región. Un segundo aspecto que induce cierto pesimismo respecto de la contribución de los progresos educativos al bienestar

presente y futuro de la juventud de la región está en las diferencias cualitativas de la educación. La masificación de la educación se produjo a parejas con una reducción de la calidad de sus resultados y para mantener esa calidad se necesitaba no sólo un crecimiento del gasto público que llevase el compás de la ampliación de la cobertura sino también recursos adicionales para enfrentar la nueva tarea de educar a adolescentes y jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos. Estos jóvenes llegaban a los establecimientos educacionales con un legado de hábitos y un conocimiento deficitario con respecto a las generaciones escolares anteriores, cuya mayoría contaba en sus hogares —por su origen socioeconómico— con una acumulación de activos que complementaban los esfuerzos educativos (véase el recuadro 5).

A medida que la opinión pública advierte las diferencias de calidad en los logros vinculados a trayectorias educativas paralelas —pero segmentadas— y la desigualdad de los retornos económicos asociados a esos logros, la estratificación de los circuitos educativos se hace crecientemente visible. Esta percepción no hace más que ampliar los márgenes de frustración de los jóvenes —que reciben una educación pública devaluada— y desestimular cualquier posterior inversión en la acumulación de conocimientos. La consolidación de canales educativos segmentados puede ser un reparo a la legitimidad de los medios que la sociedad propone para integrar a sus ciudadanos y mejorar sus condiciones de bienestar. Aunque esos problemas están en las áreas duras de la política social, un examen del contenido y avance de las reformas educativas que se implementan en la región permite esperar que se ponga atajo o se reviertan esos procesos.

Recuadro 5

CALIDAD Y SEGMENTACIÓN DE LA EDUCACIÓN

El deterioro de la calidad de la educación pública motivó la deserción de amplios sectores, que buscaron adquirir en el mercado (establecimientos educacionales privados) los conocimientos que permitieran a sus hijos formarse una imagen de futuro compatible con las nuevas condiciones de la economía. La consecuente segmentación de la educación tuvo y tiene por lo menos dos consecuencias graves. Primero, priva a la educación pública del interés y apoyo directo de quienes tienen "voz" en la sociedad, lo que contribuye a ampliar la brecha de calidades educativas. Segundo, priva a los estudiantes provenientes de hogares de escasos recursos de la oportunidad de un contacto cotidiano (y en condiciones de igualdad) con sus pares de estratos sociales medios y altos; esos contactos favorecen un mayor aprendizaje —intercambio de información entre estudiantes con experiencias y conocimientos distintos— y dan una oportunidad única a los que pertenecen a hogares con escaso clima educativo y cultural de adoptar algo de la disciplina de trabajo, hábitos de estudios, expectativas de movilidad y motivación por la construcción de un futuro de aquellos que sí cuentan con tal patrimonio. Esas actitudes y comportamientos forman parte de un síndrome, cuyos efectos se traducen, por ejemplo, en la "normalidad" con que los jóvenes de los estratos medios perciben los estudios universitarios como la continuación "natural" de los estudios secundarios.

C. La inseguridad laboral de los jóvenes

A lo largo de los últimos 20 años, el empleo en la región ha experimentado transformaciones caracterizadas por un aumento de la precariedad laboral. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), seis de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa corresponden al sector informal y los cuatro restantes al sector moderno; el Estado, cuyo funcionamiento se vio acotado por las reformas que acompañaron el ajuste fiscal, disminuyó

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO JUVENIL, 1990 1999 (TASAS ANUALES MEDIAS)

Región y país	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
América Latina										
Argentina ^a										
15-19	21.7	16.3	16.4	26.8	32.3	46.6	44.3	39.7	35.0	35.9
15-24	15.2	12.3	13.0	---	21.2	30.1	31.1	27.2	24.4	26.4
Bolivia ^b										
10-19	13.3	13.1	8.3	8.6	4.9	5.0	7.0	---	---	---
20-29	9.5	7.3	7.0	8.2	4.5	5.4	---	---	---	---
Brasil ^c										
15-17	---	11.6	14.4	12.2	11.9	11.0	13.0	14.3	18.8	18.4
18-24	---	9.0	11.2	10.3	9.6	9.3	10.5	11.4	14.3	15.0
Chile ^d										
15-19	15.9	13.7	12.6	13.0	16.8	15.8	15.0	19.9	20.8	28.2
20-24	12.0	12.4	10.3	10.2	11.9	10.0	12.2	13.6	15.1	20.5
Colombia ^e										
15-19	25.5	27.2	26.5	26.2	26.7	24.8	29.5	36.7	37.1	37.0
20-29	15.1	15.1	15.2	12.4	13.2	13.0	15.6	18.1	21.7	26.0
Costa Rica ^f										
15-24	10.4	14.1	9.3	10.2	9.8	13.5	13.9	13.1	12.8	---
Ecuador ^f										
15-24	13.5	18.5	17.3	15.7	14.9	15.3	20.0	19.4	22.6	---
El Salvador ^f										
15-24	18.6	14.6	14.3	14.4	13.5	13.3	13.1	14.6	15.0	16.4
Honduras ^f										
10-24	10.7	12.3	6.6	9.7	6.7	10.2	9.7	8.7	10.0	---
México ^g										
12-19	7.0	5.0	6.9	7.3	8.3	13.1	11.5	8.4	7.0	6.0
20-24	---	---	4.4	5.7	6.0	9.9	8.8	6.5	5.9	4.8
Panamá ^h										
15-24	---	38.8	37.0	31.6	31.1	31.9	34.8	31.5	31.7	29.5
Paraguay ⁱ										
15-19	18.4	9.0	14.1	9.8	12.3	10.8	29.1	13.7	---	---
20-24	14.1	9.5	7.3	8.8	5.5	7.8	12.6	12.7	---	---
Perú ^j										
14-24	15.4	11.2	15.8	16.1	13.7	11.2	14.9	14.5	14.1	17.1
Uruguay ^k										
14-24	26.6	25.0	24.4	23.3	25.5	25.5	28.0	26.8	26.1	27.9
Venezuela ^l										
15-24	18.0	15.8	13.4	13.0	15.9	19.9	25.4	23.1	21.9	27.9
El Caribe^m										
Barbados										
15-24	---	33.8	36.4	43.2	41.7	37.8	27.5	28.9	27.4	---
Jamaica										
15-24	30.7	29.2	28.3	29.5	28.9	34.1	34.4	34.2	---	---
Trin. y Tabago										
15-24	36.4	34.2	34.8	38.9	39.9	31.0	28.5	35.3	25.8	23.7

Fuente: Elaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con base en información de las encuestas de hogares de los países.

^a Gran Buenos Aires: mayo-agosto de 1999. ^b Total nacional urbano, 1996 (15-25 años). ^c Seis áreas metropolitanas, promedio enero-agosto 1999. ^d Total nacional. Promedio enero-septiembre 1999. ^e Siete áreas metropolitanas, junio de cada año. ^f Total nacional urbano. ^g 41 áreas urbanas, tres primeros trimestres de 1999. ^h Región metropolitana, marzo 1999. ⁱ Asunción. ^j Lima Metropolitana, desde 1996 nacional urbano. Primer trimestre de 1999. ^k Montevideo, promedio enero-septiembre de 1999. ^l Total nacional urbano, primer semestre 1999. ^m La metodología usada en los países del Caribe para medir el desempleo abierto difiere de la utilizada en los otros países de la región.

drásticamente su papel en la absorción de mano de obra y no generó empleo en aquellos años, con lo que se agravó el históricamente elevado desempleo juvenil (véanse los cuadros 1 y 2 y el recuadro 6).

Recuadro 6

DESEMPLEO Y DESIGUALDAD SOCIAL ENTRE LOS JÓVENES

Existe consenso en cuanto a que la disponibilidad de un empleo estable y de buena calidad es una dimensión fundamental de las condiciones de vida de las personas. La información disponible muestra que el desempleo y el subempleo en la región son estructuralmente más altos entre las mujeres y los jóvenes y en la mayoría de los países, el desempleo juvenil duplica el desempleo total y triplica el de los adultos. Tales proporciones se han mantenido por largo tiempo —y sin mayores cambios durante las coyunturas de expansión o de contracción de la economía— aunque difieren según el estrato social al que pertenecen los jóvenes.

En *Panorama social de América Latina, Edición 1998* de la CEPAL, se analiza el desempleo de los jóvenes según el nivel de ingreso de sus hogares y se indica que durante el período 1990-1997 "... la relación entre las tasas de desempleo predominantes en el cuartil más pobre y en el más rico ha venido aumentando en 8 de los 12 países estudiados ... Esta relación apunta a que el peso del desempleo global está recayendo principalmente en estos grupos vulnerables ... el desempleo entre los jóvenes que no asisten a establecimientos educativos se da con mayor severidad en los hogares de bajos ingresos".

Un examen de la información proveniente de las encuestas de hogares de 15 países permite advertir que los jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, representan entre el 12% y el 40% en los hogares pobres y entre el 2% y el 10% en los hogares de más elevados ingresos. También se aprecia que los jóvenes que no asisten a la escuela y tienen menos de 12 años de educación —grado mínimo para acceder a puestos de trabajo urbanos que involucran niveles de productividad y retribución asociados a condiciones aceptables de bienestar— constituyen entre el 38% y el 82% del total en los hogares del cuartil más bajo de ingresos.

Fuente: CEPAL/CELADE 2000.

No obstante sus notorios avances en la calificación formal, los jóvenes se vieron seriamente perjudicados por estos cambios y sus expectativas de obtener empleos estables y con cobertura de seguridad social debieron replegarse ante el crecimiento del desempleo y la expansión de la informalidad. Sin capacidad para articular defensas gremiales ni reivindicaciones generacionales, un segmento importante de la juventud prolongó su dependencia de sus hogares de origen, colaboró en sus estrategias de sobrevivencia, se incorporó intermitentemente al mercado mediante contratos de corto plazo y se refugió en la compañía de su grupo de pares afectados por la misma situación, postergando, sin límite visible, sus aspiraciones y expectativas de asumir roles adultos.

En la medida en que los países de la región comenzaron a integrarse al proceso de globalización —expandiendo las fronteras de la competitividad— debieron hacerse cargo de procesos de flexibilización en el uso de sus recursos fundamentales, para cuyo efecto promovieron reformas educativas y se esforzaron en consolidar sistemas eficientes de capacitación y con ello generar condiciones propicias para que los jóvenes cuenten con herramientas útiles para desempeñarse en un mundo en el que lo único constante parece ser la aceleración del cambio. Dado que la aplicación de estas iniciativas es muy reciente y que hay amplio acuerdo en que configuran procesos de lenta maduración, una evaluación rigurosa de sus resultados sería prematura. Mientras tanto, todos los países, incluidos los desarrollados, enfrentan la difícil tarea de encontrar caminos que permitan disociar la necesaria flexibilidad —exigida por la apertura de los mercados— de sus consecuencias negativas sobre la precariedad laboral.

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO ABIERTO DE LOS JÓVENES
DE 15 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN SEXO Y NIVEL DE INGRESO DEL HOGAR,
ZONAS URBANAS, 1990-1997^a

País y sexo	Total	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4
-------------	-------	-----------	-----------	-----------	-----------

	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997
Argentina ^b										
Ambos sexos	13.2	24.3	27.7	45.7	13.4	27.5	8.2	16.0	4.7	4.8
Hombres	11.5	21.1	25.2	40.8	8.7	21.5	8.5	13.2	4.3	2.4
Mujeres	16.1	2A9.2	31.7	54.9	22.7	37.1	7.5	19.8	5.3	7.9
Bolivia ^c										
Ambos sexos	19.3	8.5	37.8	16.5	20.0	9.2	15.1	6.9	9.7	2.0
Hombres	18.4	7.5	37.8	16.1	19.1	8.6	13.2	4.8	10.1	2.3
Mujeres	20.6	9.9	37.8	17.0	21.4	9.9	17.9	10.0	9.1	1.3
Brasil ^d										
Ambos sexos	8.6	15.3	14.0	22.7	8.4	14.9	6.5	11.4	4.7	10.1
Hombres	8.8	12.8	14.8	18.4	7.7	12.0	6.5	9.8	4.9	9.3
Mujeres	8.3	19.1	12.6	29.4	9.5	19.2	6.4	13.8	4.3	11.1
Chile ^d										
Ambos sexos	18.5	13.5	35.2	25.8	18.8	12.9	9.0	7.9	8.2	5.8
Hombres	17.0	10.7	31.3	21.9	17.3	8.7	8.2	5.7	6.4	3.8
Mujeres	20.8	18.0	42.7	33.8	21.5	19.6	10.2	11.1	10.5	8.41
Colombia										
Ambos sexos	21.7	25.5	34.1	44.0	22.8	24.3	14.7	17.6	13.1	15.0
Hombres	18.0	20.7	27.9	35.1	18.4	18.1	11.7	14.0	11.9	16.1
Mujeres	26.9	31.5	43.4	55.4	28.8	32.5	19.0	21.9	14.4	13.7
Costa Rica										
Ambos sexos	10.6	13.1	23.5	26.7	9.7	11.3	6.4	10.3	6.4	6.2
Hombres	9.8	11.4	25.0	24.5	6.2	10.3	5.5	8.3	6.9	4.7
Mujeres	11.8	16.4	20.7	30.2	16.4	13.7	7.6	14.1	5.5	8.6
Ecuador										
Ambos sexos	14.1	19.7	27.2	32.1	13.1	19.6	11.8	15.6	6.7	8.7
Hombres	11.2	15.1	22.3	26.4	10.1	13.2	8.9	12.1	5.0	7.6
Mujeres	19.2	27.2	36.8	40.1	19.2	31.5	16.8	22.6	9.2	10.1
Honduras										
Ambos sexos	11.2	9.4	20.6	19.6	15.3	11.0	7.2	5.8	3.7	1.5
Hombres	11.5	9.2	20.4	18.7	15.6	9.9	5.6	5.3	4.4	1.8
Mujeres	10.7	9.7	21.0	21.2	14.9	12.9	10.1	6.7	3.1	1.1
México										
Ambos sexos	9.9	12.5	16.6	18.9	9.1	12.3	3.6	7.3	8.7	5.7
Hombres	10.1	13.8	16.9	21.1	8.9	12.2	3.3	8.2	8.1	6.4
Mujeres	9.6	10.3	15.8	14.4	9.3	12.4	4.2	5.7	9.7	4.8
Panamá ^f										
Ambos sexos	37.4	31.5	47.5	45.0	40.1	31.8	29.0	26.8	24.2	17.4
Hombres	32.0	26.8	39.7	36.9	32.9	25.6	27.6	22.6	19.5	17.9
Mujeres	47.1	39.7	63.5	61.3	52.6	43.4	31.3	33.7	31.5	16.8
Uruguay										
Ambos sexos	24.7	26.4	35.8	35.5	21.8	25.3	17.4	17.8	15.7	15.4
Hombres	22.2	21.8	33.2	28.9	18.8	21.3	13.8	15.1	14.6	12.2
Mujeres	28.5	33.1	39.8	44.8	25.9	30.8	23.1	22.0	17.1	19.7
Venezuela										
Ambos sexos	18.4	20.0	36.1	33.6	19.9	20.5	12.9	14.5	6.5	12.2
Hombres	17.8	16.4	34.2	30.0	18.8	16.6	12.2	11.0	6.6	8.7
Mujeres	19.9	27.5	42.5	44.0	23.7	28.3	15.0	21.8	6.5	18.4

Fuente: CEPAL (1999).

^a No incluye empleados domésticos que viven en el hogar. ^b Gran Buenos Aires. ^c Período 1989-1997. ^d Período 1990-1996. ^e Período 1992-1996. ^f Período 1991-1997.

III. Juventud, reproducción y equidad

A. Trayectoria reproductiva: su importancia para las personas, las parejas y la sociedad

La mayoría de las personas tiene una trayectoria reproductiva que, si bien alcanza su manifestación más evidente en el nacimiento de un(a) niño(a), consta de varios otros componentes, relacionados con el comportamiento sexual y nupcial, las pautas de regulación de la fecundidad, las patologías o daños asociados a la actividad sexual o al embarazo/parto y la fecundidad. Esa trayectoria presenta cotas biológicas —que son mucho más nítidas en el caso de las mujeres y están sujetas a hitos de comienzo (menarquia) y fin (menopausia)— tanto porque sólo durante un lapso de su vida las personas son capaces de procrear como porque para tales efectos se requiere un sustrato fisiológico idóneo.

En las citadas cotas, la trayectoria se ve afectada por variadas y diversas fuerzas económicas, sicosociales y culturales: i) los sentimientos y deseos individuales ii) raciocinios personales sobre costo y beneficio de las decisiones; iii) definiciones socioculturales sobre lo aceptable, lo censurable y lo sancionable; iv) opciones disponibles para ejercer algún control sobre la trayectoria reproductiva y sobre sus eventuales consecuencias para la salud.

Estas fuerzas determinan el desarrollo de los componentes de la trayectoria reproductiva y el momento y forma de algunos de sus hitos claves: i) el inicio de las relaciones sexuales; ii) el comienzo y la ruptura de las uniones; iii) el uso de procedimientos (patrones de conducta o medios especialmente diseñados) para regular la fecundidad y evitar riesgos de salud asociados a la actividad sexual y el parto; iv) el calendario y la intensidad de la fecundidad. Por su carácter eminentemente social, la trayectoria reproductiva se configura mediante conductas —que en algunos casos corresponden a decisiones y en otros simplemente “suceden”— en los ámbitos sexual, nupcial, anticonceptivo y de fecundidad. Asimismo, cada uno de estos comportamientos entraña riesgos específicos de salud física o mental. Cabe destacar el creciente reconocimiento de los derechos de los individuos y las parejas para decidir en forma libre e informada sobre las conductas que dan forma a su trayectoria reproductiva (Langer, Nigenda y García, 1999); este aspecto es crucial, pues las decisiones sobre la trayectoria reproductiva están entre las más relevantes que toman las personas y constituyen un eslabón muy decisivo de sus trayectorias de vida. Así, el grado de dominio que los individuos ejercen sobre su trayectoria reproductiva expresa el ejercicio de sus derechos reproductivos y revela su capacidad de integrarla funcionalmente en su proyecto de vida. La reproducción biológica es relevante para los individuos y también para la sociedad, pues es la única fuerza capaz de prolongar su existencia más allá de la de sus miembros.¹ Si bien contiene implicaciones específicas para cada comunidad —dinamismo demográfico, renovación y recambio de cohortes, aumento de las demandas de consumo y servicios, entre otras—, su condición de único mecanismo para la supervivencia colectiva hace que las decisiones individuales en esta materia adquieran un sentido distinto a escala social, lo que puede incluso conducir a enfrentamientos —por niveles muy altos o muy bajos de reproducción biológica— entre las expectativas y las opciones de las personas (y las parejas) y las de la sociedad.

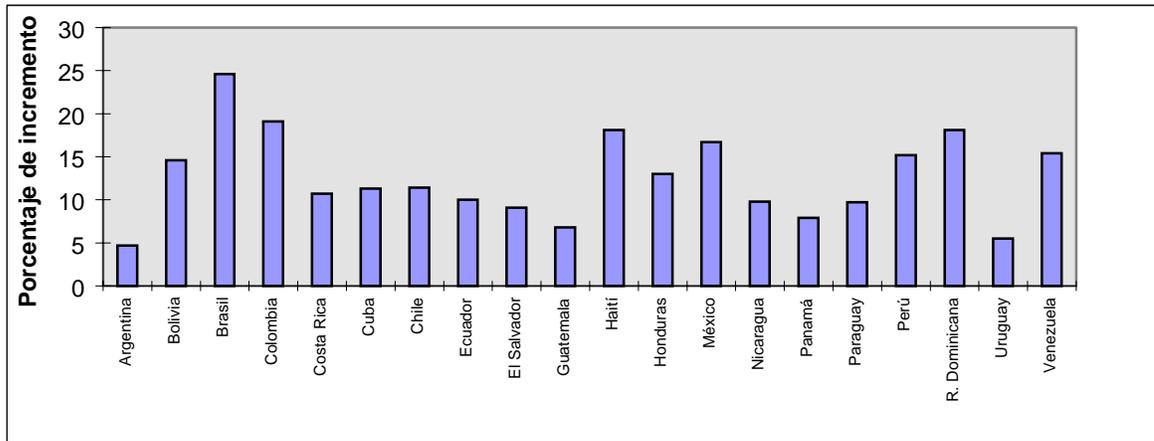
B. Los jóvenes y la reproducción: especificidades y rasgos sobresalientes

Las observaciones anteriores sobre la trayectoria reproductiva son particularmente aplicables a la realidad de la juventud de la región. En primer lugar, una fracción significativa de la reproducción biológica (60% o más) tiene lugar cuando las personas son jóvenes, por lo que las decisiones reproductivas que se adoptan en esta etapa determinan sus niveles de fecundidad definitivos. Análogamente, esas decisiones de los jóvenes moldearán el perfil demográfico futuro de los países, especialmente porque en todos ellos ha tendido a aumentar el peso relativo de las tasas específicas de fecundidad juvenil sobre la fecundidad total en los últimos 30 años² (véase el gráfico 3). Además, en la juventud los espacios para integrar funcionalmente la trayectoria reproductiva en los proyectos de vida individuales son más restringidos que durante la etapa adulta, pues los jóvenes están en plena elaboración de esos proyectos —o erigiendo sus cimientos— mediante la acumulación de activos, recursos, capital humano y experiencia. En etapas más avanzadas los proyectos suelen estar definidos (o en pleno desarrollo) y los individuos pueden identificar claramente la compatibilidad de sus opciones reproductivas con esos proyectos.

¹ En el caso de comunidades específicas, la inmigración es otro mecanismo que puede permitir su persistencia en el tiempo; sin embargo, la migración no sirve para tales efectos cuando se trata de la comunidad global.

² Este fenómeno es típico de procesos de transición demográfica en los que el descenso de la fecundidad es más acelerado entre las mujeres de 30 años y más. Sin embargo, como lo ilustra la experiencia europea reciente, esta tendencia puede experimentar reversiones. En el marco de la denominada segunda transición demográfica (Lesthaeghe, 1998 y 1995), las mujeres europeas —y también las de algunas naciones asiáticas industrializadas—, han aplazado significativamente la edad a la que se unen y, en concomitancia, han retrasado la edad a la que tienen su primer hijo (Schoenmaeckers y Lodewijckx, 1999), lo que en algunos casos condujo a un repunte relativo (e incluso absoluto en algunos países) de la fecundidad entre los 30 y los 34 años (Naciones Unidas, 1998).

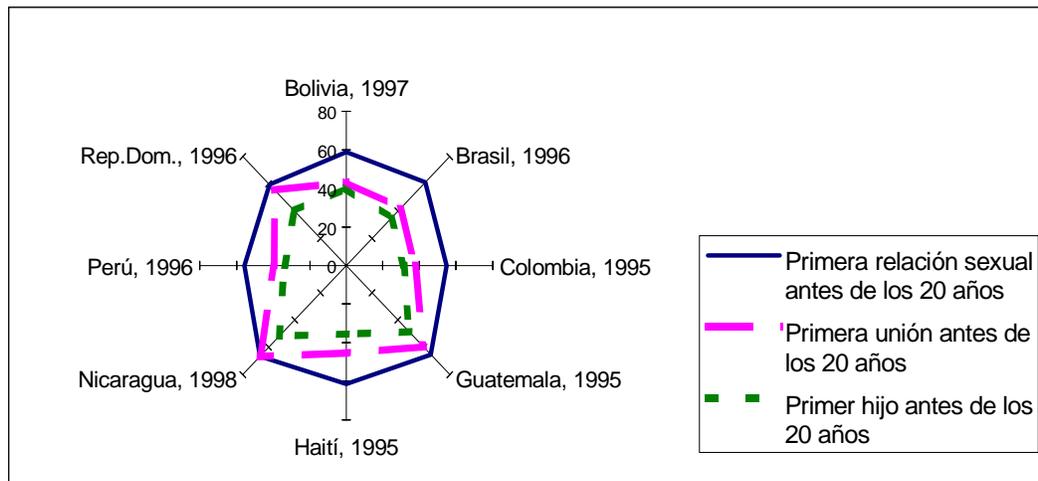
Gráfico 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INCREMENTO DE LA CONCENTRACIÓN RELATIVA DE LA FECUNDIDAD TOTAL EN LAS EDADES JÓVENES (15 A 29 AÑOS), SEGÚN PAÍSES, 1970-2000



Fuente: CELADE, cálculos basados en estimaciones y proyecciones de población vigentes.

En tercera instancia, la juventud es la etapa que contiene los hitos más significativos de la trayectoria reproductiva de las personas. Además de ser el período de la vida en que se concentran los nacimientos, entre los 15 y los 29 años la mayoría de las personas comienza su actividad sexual, forma su primera unión estable, adquiere conocimientos sobre los medios anticonceptivos, se convierte en su usuario e inicia su período de exposición a las enfermedades de transmisión sexual —incluido el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)—. La información indica que la mayoría de las mujeres se inició sexualmente antes de los 20 años, que una fracción algo inferior a la mitad ya se unió y más de un tercio fue madre también antes de esa edad (gráfico 4).

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: PORCENTAJE DE MUJERES DE 25 A 29 AÑOS EN EL MOMENTO DE LA ENCUESTA QUE TUVIERON SU PRIMERA RELACIÓN SEXUAL, SU PRIMERA UNIÓN Y SU PRIMER HIJO(A) ANTES DE LOS 20 AÑOS, 1995-1998



Fuente: Procesamiento de las bases de datos de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS).

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: PORCENTAJE DE MUJERES ADOLESCENTES (15 A 19 AÑOS DE EDAD AL MOMENTO DE LA ENCUESTA) USUARIAS DE MÉTODOS ANTICONCEPTIVOS, SEGÚN PAÍSES. TOTAL, UNIDAS Y NO UNIDAS SEXUALMENTE ACTIVAS, 1987-1998

País y fecha de la encuesta	Total	Unidas	No unidas sexualmente activas
Belice (1991)	..	26.2	..
Bolivia (1998)	5.1	31.1	63.5
Brasil (1996)	14.8	54.0	65.9
Colombia (1995)	10.9	50.9	67.0
Costa Rica (1990)	2.6	52.0	66.0
República Dominicana (1996)	10.1	35.1	57.7
Ecuador (1988)	3.0	15.3	..
El Salvador (1994)	..	22.5	..
Guatemala (1995)	2.8	12.1	41.7
Guyana (1992)	..	18.1	..
Haití (1995)	3.6	10.5	24.3
Honduras (1996)	..	27.6	..
Jamaica (1993)	29.3	58.8	..
México (1996)	7.7	43.5	..
Nicaragua (1998)	11.3	39.9	23.7
Paraguay (1998)	..	47.1	..
Perú (1996)	7.5	46.0	69.8
Suriname (1992)	..	29.6	..
Trinidad y Tabago (1987)	9.7	42.4	42.9
Venezuela (1998)	10.3	59.6	40.0

Fuente: J. M. Guzmán, R. Hakkert y J. Contreras (2000).

.. No disponible.

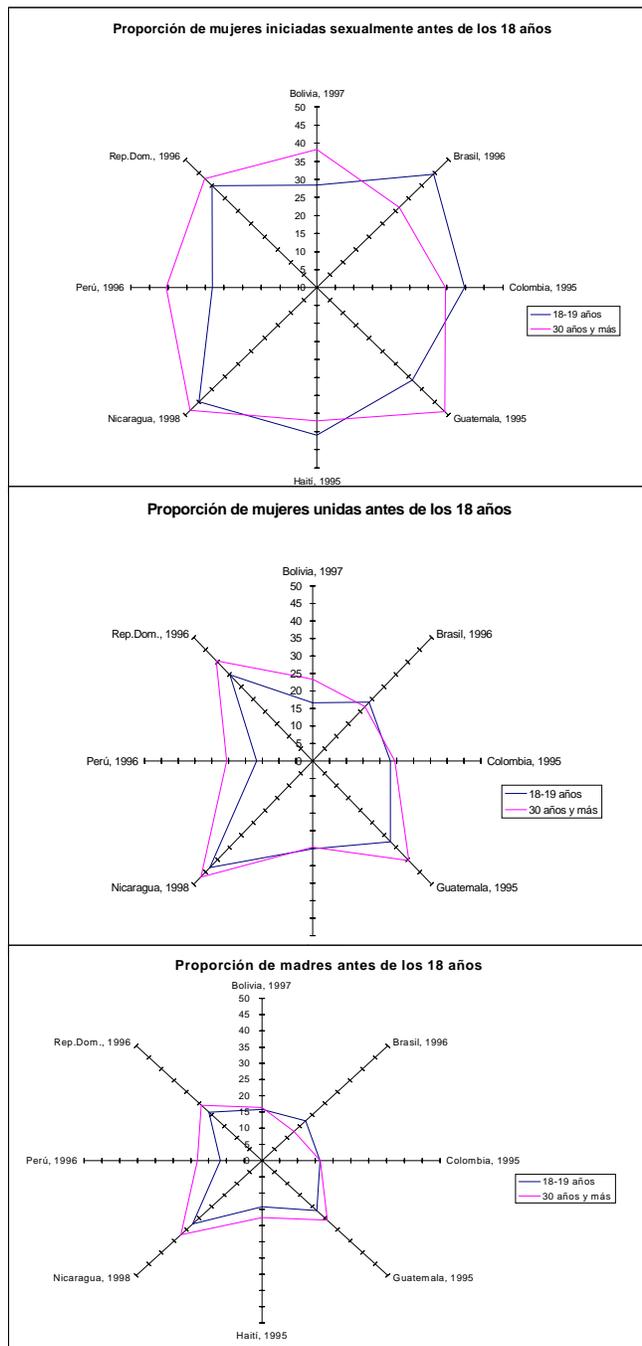
En cuarto lugar debe mencionarse que las condiciones en que los y las jóvenes alcanzan los hitos reproductivos ya mencionados suelen ser adversas, situación que obedece a la conjunción de dos factores:

i) La inexperiencia, atribuible tanto a su propia calidad de novatos o de recién iniciados en materias sexuales y reproductivas como a una madurez sicológica y emocional en proceso de consolidación, particularmente en el caso de los y las adolescentes; esta inexperiencia hace que sus conductas reproductivas sean de mayor riesgo y puedan conducir a embarazos por decisiones apresuradas o derivar en riesgo de contraer enfermedades venéreas a causa de su desconocimiento sobre mecanismos de prevención.

ii) El conjunto de normas y valores que sancionan negativamente la actividad reproductiva durante la adolescencia y la juventud, en particular si ocurre fuera del matrimonio o la unión; por ello, los muchachos y muchachas suelen ocultar a sus mayores su condición sexualmente activa y frecuentemente ven impedido su acceso a medios de regulación de la fecundidad y a los dispositivos profilácticos contra las enfermedades venéreas, aumentando el “riesgo” de sus conductas sexuales y reproductivas.

Gráfico 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: COMPARACIÓN DE LA TRÍADA REPRODUCTIVA ANTES DE LOS 18 AÑOS ENTRE LAS COHORTES DE MUJERES DE 18-19 AÑOS Y 30-49 AÑOS EN EL MOMENTO DE LA ENCUESTA, 1995-1998



Fuente: Procesamiento de las bases de datos de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS).

En último lugar, en la juventud —más que en cualquier otra etapa vital— los individuos están en permanente tensión entre su condición de “sustentadores” de la reproducción biológica de su comunidad y las crecientes presiones que les impone la sociedad para que extiendan su período de dedicación exclusiva a acumular conocimientos, desarrollar habilidades y adquirir experiencia. Además, todos los adolescentes se ven sometidos a fuerzas contrapuestas: su exposición cada vez mayor a los mensajes que estimulan el ejercicio de la sexualidad desligado de la procreación choca

con vetos sociales de diverso tipo que tienden a negarles su condición de sexualmente activos o a impedirles el acceso a servicios de salud reproductiva. Un grupo importante de adolescentes sexualmente activas(os) no cuenta con acceso a información, educación y servicios de salud sexual y reproductiva (véase el cuadro 3), lo que les impide ejercer sus derechos y atenta contra su integridad fisiológica y sus proyectos de vida (véase el recuadro 1). Las agudas diferencias en materia reproductiva entre los jóvenes de la región y los de Europa occidental no radican en su iniciación sexual sino en la temprana edad a la que comienzan su reproducción. Mientras no menos de un 15% de las muchachas latinoamericanas y caribeñas de 18 y 19 años han sido madres antes de los 18 años, en Europa occidental —según los datos de las Fertility and Family Surveys (FFS) que realizan la Comisión Económica para Europa (CEPE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)— esta proporción no supera el 5% (gráfico 5).

C. Juventud y reproducción: principales tendencias en América Latina y el Caribe

Pese a la creciente concentración de la fecundidad durante la juventud, la evidencia señala que, en el marco del descenso generalizado de la fecundidad en la región, las tasas de fecundidad juveniles han caído en los últimos 30 años; Este hecho permite suponer que las nuevas generaciones disponen de más opciones para armonizar sus proyectos de vida con sus trayectorias reproductivas. Pero este signo, que es alentador en cuanto al ejercicio de los derechos reproductivos, encuentra un mentís en las jóvenes que —a raíz de las presiones y exigencias sociales— no pueden concretar tales derechos (CEPAL-CELADE, 1998). Muchas jóvenes de la región declaran un número deseado de 2 a 3 hijos —cifra bastante homogénea dentro y entre los países—; sin embargo, las tendencias previstas de la fecundidad están señalando que muchas no alcanzarían a esa cantidad.³

La fecundidad adolescente sigue siendo objeto de preocupación, tanto porque presenta una mayor resistencia a la baja —incluso registra alzas, de duración variable, en algunos países— como porque entraña importantes dificultades para los niños, los progenitores y sus familias (véase el recuadro 7). Una hipótesis invocada para explicar la resistencia a la baja de la fecundidad de los y las adolescentes atribuye este hecho a la creciente permisividad sexual de las sociedades. La evidencia empírica es ambigua en cuanto a respaldar esta hipótesis: si bien hay señales de mayor liberalidad sexual —muchas de ellas más bien cualitativas, como el tratamiento más explícito de temas sexuales en los medios de comunicación o en el seno de la familia, el relajamiento de las sanciones sobre determinados comportamientos sexuales y otras—, las cifras indican que en la mayor parte de los países de la región las adolescentes actuales se inician sexualmente, casan y tienen su primer hijo a edades superiores que sus madres. Detrás de esta paradoja se esconde un cambio cualitativo, pues la iniciación sexual temprana del pasado —propia de los estados incipientes de transición demográfica— iba ligada a una unión y a una reproducción biológica tempranas; por lo mismo, el retraso de la iniciación sexual registrado en las últimas décadas debe ser atribuido a la postergación de la unión.

En el gráfico 5 se presentan algunos antecedentes empíricos adicionales al análisis de estas tendencias. De modo generalizado —y excluido Brasil, cuya tasa de fecundidad adolescente aumentó en las últimas décadas—, la proporción de mujeres que se unieron y tuvieron su primer

³ En todo caso, la comparación entre las preferencias reproductivas (declaración de número de hijos deseados) y la paridez acumulada (número de hijos tenidos a ciertas edades exactas) no aporta evidencia concluyente en el caso de las jóvenes —salvo cuando antes de los 30 años la paridez excede las expectativas— pues aún les resta un buen tiempo “reproductivo” para lograr sus metas y las pueden superar sin desearlo. Además, el hecho de que la fecundidad observada sea inferior a la deseada no parece una peculiaridad de la región, pues también se da en varios países europeos y existen argumentos para sostener que no tiene el mismo significado, en tanto vulneración de derechos reproductivos, que la fecundidad que supera los deseos (CEPAL/CELADE, 1998).

hijo antes de los 18 años es menor en la cohorte más joven, lo que muestra el retraso de la unión y del inicio de la reproducción biológica ya señalado⁴. No ocurre lo mismo con la iniciación sexual, pues en Brasil, Colombia y Haití una proporción mayor de mujeres adolescentes —en comparación con las de la cohorte de 30 a 49 años— se inició sexualmente antes de los 18 años. En conclusión, el retraso de la unión conlleva una iniciación sexual más tardía en algunos países y en otros parece abrir crecientes espacios para la iniciación sexual prematrimonial; además, puede ocurrir más tempranamente que en el pasado. La forma radial de los gráficos permite apreciar que:

- i) Las adolescentes de los países en plena transición (Brasil y Colombia) registran un porcentaje de iniciación sexual antes de los 18 años mucho mayor que las de los países en estados incipientes de transición (Haití y Bolivia); así, la transición demográfica no genera automáticamente un retraso de la iniciación sexual;
- ii) La transición demográfica se expresa más claramente en el plano de las iniciaciones nupcial y reproductiva, pues las jóvenes de los países más avanzados en la transición no se encuentran entre las más precoces y, en cambio, sí se registran iniciaciones nupcial y reproductiva tempranas en países más bien rezagados en dicha transición. Sin embargo, los gráficos permiten concluir que la tríada de iniciaciones presenta una amplia autonomía respecto de la fecundidad final que acumulan las mujeres, ya que algunos países de alta fecundidad (Bolivia y Haití) se destacan por su tríada tardía, y otros de fecundidad final baja tienen tríadas tempranas (República Dominicana). En suma, parece haber fuerzas socioculturales específicas de los países que, independientemente de su nivel de desarrollo socioeconómico o del estado de su transición demográfica, atrasan o adelantan la tríada.

Cabe destacar que, pese a todas las evidencias y razonamientos sobre las consecuencias negativas que entraña la fecundidad temprana (véase el recuadro 7), la información disponible indica que los hijos(as) de madres adolescentes presentan los más altos índices de “deseabilidad”. Aunque ello tiene explicaciones demográficas —se trata básicamente de nacimientos de orden uno, cuya declaración como “no deseados” no es frecuente—, es posible que el carácter de “deseados” responda a fuerzas más profundas, como las ansias de las muchachas por ganar un espacio en la familia o una identidad propia, sus intenciones de salir del hogar mediante la unión (que podría concretarse a causa del embarazo) y la falta de oportunidades (que convierte a la maternidad en el único proyecto visible). Si alguna de estas fuerzas es la que gatilla la fecundidad adolescente (e incluso parte de la juvenil), el desafío en materia de política se vuelve aún mayor, ya que los programas de salud sexual y reproductiva no podrán resolver por sí solos el problema de la formación de identidad, los anhelos de emancipación o la falta de oportunidades de los jóvenes.

D. Los jóvenes y la reproducción: signos de inequidades macro y microsociales

El grueso de la responsabilidad de la reproducción biológica de los colectivos nacionales de la región recae en los jóvenes de los segmentos más desvalidos de la población; los jóvenes de los grupos sociales más aventajados reducen sistemáticamente su participación. Tal segmentación de tareas, que responde a raciocinios individuales y estímulos sociales, lleva consigo una pérdida neta de capacidad de socialización para la comunidad en su conjunto; resulta entonces aconsejable adoptar medidas destinadas a evitar una agudización de esta polarización del peso reproductivo entre segmentos socioeconómicos. Los antecedentes empíricos son contundentes: las trayectorias reproductivas de los y las jóvenes de distintos segmentos socioeconómicos son marcadamente

⁴ Esta situación se aprecia fácilmente en el gráfico 5: la curva de la cohorte 18-19 años está inscrita en la de 30 a 49 años.

disparidad y suponen desventajas adicionales para quienes pertenecen a los grupos en condiciones más desmedradas; estas disparidades se advierten tanto en las etapas finales como en las iniciales de la juventud. En las finales, las jóvenes más pobres acumulan un número de hijos(as) significativamente mayor que el promedio de sus países y muy superior al de las jóvenes del quintil socioeconómico más alto (véase el gráfico 6); esta diferencia de paridez implica que las jóvenes de los estratos altos tienen una carga de crianza muy inferior a la de sus homólogas de los estratos bajos, hecho que las dota de más tiempo y opciones para la acumulación de activos o la realización individual. Tan importante como lo anterior es el hecho de que las mujeres pobres de 25 a 29 años de todos los países analizados tenían, en el momento de la encuesta, más de dos hijos y en varios otros más de tres, cantidad que exige una gran dedicación y recursos para asegurar su adecuada crianza.

Recuadro 7

CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LA FECUNDIDAD ADOLESCENTE PARA LAS MADRES, LOS HIJOS Y LA SOCIEDAD

Riesgos para las madres: La maternidad temprana obstruye la acumulación de activos en capital humano y social necesarios para mantener expectativas razonables de movilidad social, sobre todo porque gatilla la deserción escolar y reduce significativamente el tiempo disponible para las actividades formativas. La fecundidad adolescente, cuando ocurre a edades muy tempranas (en particular, antes de los 17 años) entraña riesgos para la salud asociados a la falta de madurez fisiológica^a. La fecundidad adolescente suele recluir a las madres en actividades domésticas y empujar a los padres al mundo laboral en condiciones precarias. Esta inserción desmedrada en el mundo del trabajo y de la educación también tiene consecuencias sobre la adquisición de activos en capital social. El abandono de establecimientos educativos y la ausencia o debilidad de experiencia laboral priva a las madres adolescentes de vínculos con redes de personas que pueden cumplir un importante papel en la provisión de información y contactos que facilitan el acceso al mercado laboral y aumentan las posibilidades de obtener buenos empleos^b.

Riesgos para la descendencia: La maternidad temprana es un eslabón central en la reproducción intergeneracional de la pobreza, pues el desarrollo del capital educativo y social de los niños depende mucho de la mayor o menor riqueza de activos de sus progenitores. La fecundidad adolescente se asocia a una alta fecundidad al final de la vida fértil, y los hijos tenidos durante la adolescencia frecuentemente deben compartir los escasos recursos de tiempo, espacio y dinero de sus hogares con varios otros niños.^c La maternidad en la adolescencia tiene una mayor probabilidad de asociarse con la falta de pareja lo que constituye una desventaja de base para los hijos.

Riesgos para la sociedad: Con la maternidad temprana, la sociedad no sólo pierde el aporte de recursos humanos potenciales de la madre y de su descendencia sino que además debe invertir recursos adicionales en el sistema educativo para compensar la incapacidad de esos hogares para complementar el esfuerzo de las escuelas.^c

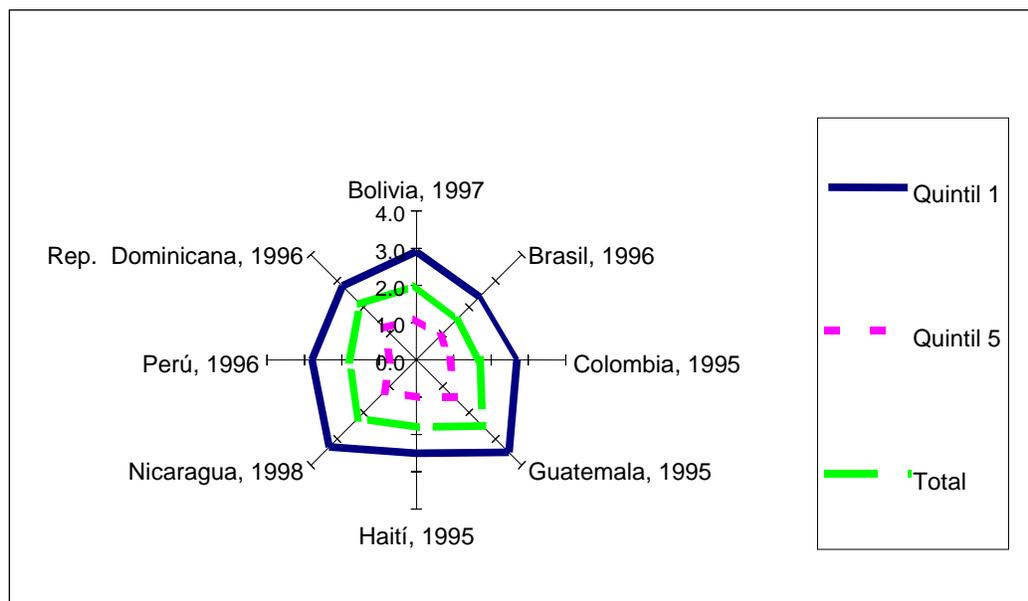
Fuente: CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población), Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe (LC/L.1339), Santiago de Chile, marzo de 2000.

^a A. Langer, G. Nigenda y S. García (1999). ^b R. Kaztman (1999). ^c S. Desai (1995).

Otra faceta de la conducta reproductiva en la que es visible una brecha socioeconómica alta en las etapas iniciales de la juventud y baja en la adultez es la experiencia reproductiva —que divide a las mujeres entre las que han tenido descendencia y las que no la han tenido. La proporción de madres adolescentes en los grupos desventajados (pobres y con baja educación) es mucho mayor que la que registran los hogares de alto nivel socioeconómico o con niveles de educación elevados; en cambio, tal diferencia no se registra en la comparación de las mujeres adultas de ambos grupos socioeconómicos polares, ya que, independientemente de su condición socioeconómica, un 90% o más ha tenido hijos (véase el cuadro 4). Este hecho no es sorprendente, pues la baja de la fecundidad propia de la transición demográfica tiene su base en la reducción de los nacimientos de órdenes superiores y no en el aumento de las nulíparas, lo que ratifica que la

iniciación reproductiva temprana es un factor de diferenciación socioeconómica que retroalimenta las situaciones iniciales de pobreza de las muchachas que tienen sus hijos a edades tempranas.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: PARIDEZ ACUMULADA
POR LAS MUJERES DE 25 A 29 AÑOS, SEGÚN QUINTIL SOCIOECONÓMICO,
1995-1998



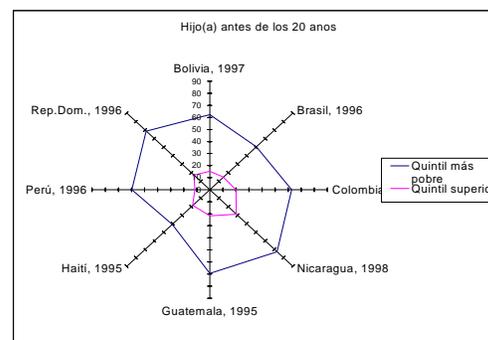
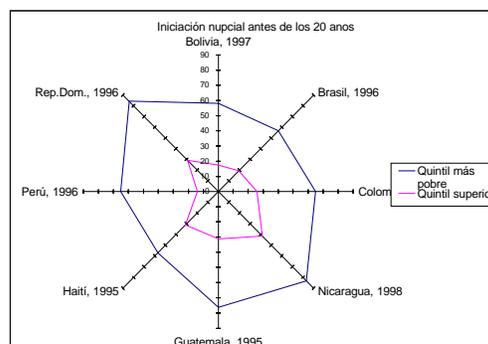
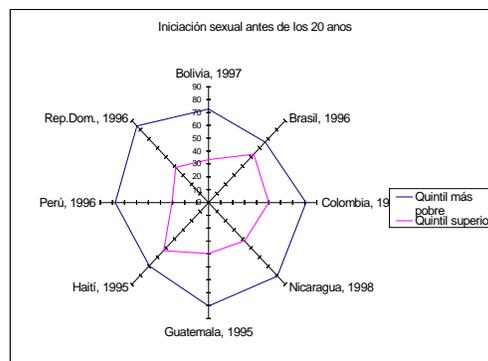
Fuente: Procesamiento de las bases de datos de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS).

En las etapas iniciales de la juventud es un hecho fácilmente verificable que la tríada temprana es un rasgo característico de los grupos socialmente desaventajados, hasta el punto que se perfila como un componente sobresaliente de la **dinámica demográfica de la pobreza** (CEPAL/CELADE, 1998; CELADE, 1994; Martínez y Vial, 1998; Livi-Bacci, 1995). En el gráfico 7 se aprecia que las jóvenes de 20 a 24 años pertenecientes al quintil socioeconómico más bajo inician sus etapas sexual, nupcial y reproductiva mucho antes que las del quintil más alto. En ambos quintiles la iniciación sexual antes de los 20 años es el componente de la tríada que muestra los mayores guarismos y la maternidad antes de esa edad registra los menores.

Las disparidades socioeconómicas de la iniciación sexual son mucho menores que las que registran la iniciación nupcial y la reproductiva, ratificando así la autonomía relativa que puede adquirir el comportamiento sexual respecto de los otros dos; esta situación implica que mientras las muchachas de estratos socioeconómicos altos y sexualmente activas ejercen sus derechos en este campo desligando su actividad sexual del riesgo de embarazo, las de estratos socioeconómicos bajos tienen mucho menos éxito en lograr tales derechos. El caso de Brasil ilustra esa situación, puesto que tres de cada cuatro jóvenes pobres iniciadas sexualmente antes de los 20 años son madres adolescentes; entre las jóvenes del estrato socioeconómico alto sólo una de cada cuatro iniciadas sexualmente en la adolescencia es madre (gráfico 7). En la mayoría de los países, más del 80% de las jóvenes pobres se iniciaron sexualmente antes de los 20 años, lo que indica claramente la demanda potencial de servicios integrales de salud sexual y reproductiva entre los pobres.

Gráfico 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: PORCENTAJE DE MUJERES DE 20 A 24 AÑOS EN EL MOMENTO DE LA ENCUESTA QUE SE INICIARON SEXUALMENTE, SE UNIERON Y FUERON MADRES ANTES DE LOS 20 AÑOS, SEGÚN QUINTILES SOCIOECONÓMICOS, 1995-1998



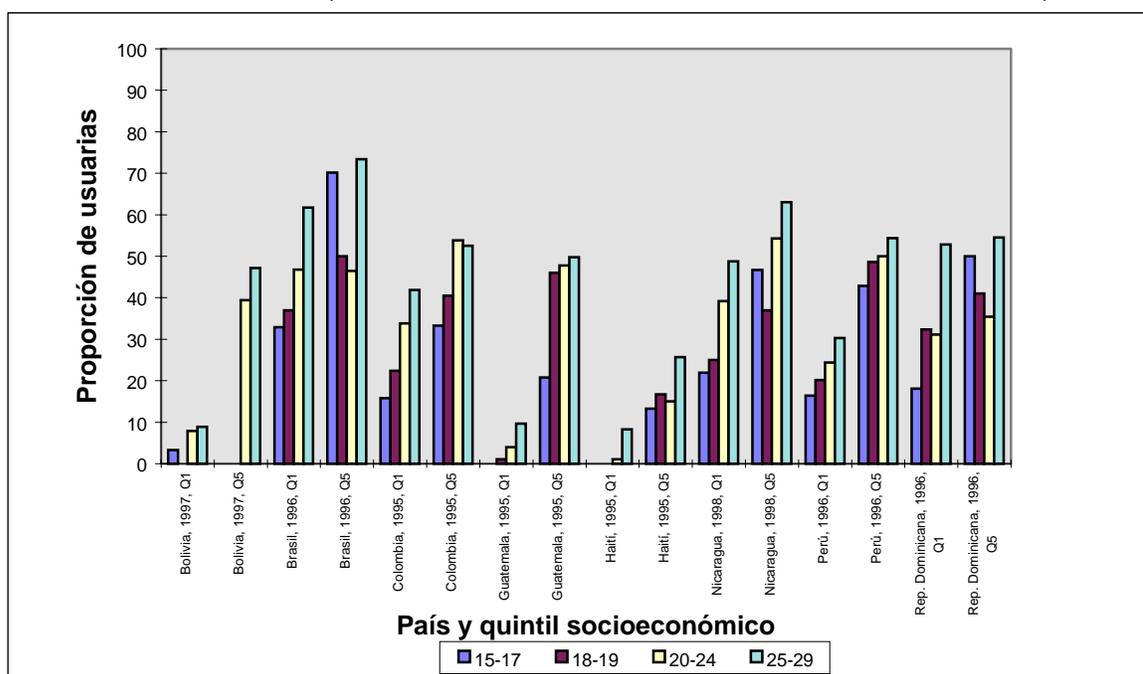
Fuente: Procesamiento de las bases de datos de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS).

Los antecedentes anteriores aportan evidencias a la discusión sobre el efecto de la mayor permisividad sexual que registran las trayectorias reproductivas de los y las jóvenes de la región. El hecho de que las jóvenes de los grupos pobres, rurales y de menor educación muestren la tríada de iniciaciones más temprana favorece la hipótesis de que sus trayectorias más bien precoces —en comparación con las de otras latitudes, en particular del mundo desarrollado— obedecen a las pautas de conducta tradicionales que prevalecen en los segmentos más desaventajados. Así, parece que la mayor parte de la fecundidad adolescente en los países de la región no responde a una “nueva cultura sexual” más permisiva sino a la persistencia de la tríada temprana entre las jóvenes pobres. Esa modernización, claramente encarnada por las jóvenes de mayor educación, favorecería un atraso de la tríada de iniciaciones. Sin embargo, el hecho de que las más educadas sean las que exhiben mayores índices de iniciación sexual prematrimonial y de regulación de la fecundidad

apoya la hipótesis de que la modernización sociocultural conlleva un nuevo comportamiento sexual más permisivo pero más protegido contra el embarazo no deseado consecuencias. De esta manera, no puede descartarse que en el futuro —hasta el momento no ha ocurrido así— la iniciación sexual se adelante y se generalice la condición de sexualmente activa entre los y las adolescentes, como resultado de la modernización (y de la concomitante nueva cultura sexual más permisiva). Si eso ocurre, el componente de regulación de la fecundidad que integra esta nueva cultura sexual debiera también generalizarse para evitar un aumento de la maternidad/paternidad adolescente. Las disparidades socioeconómicas de la tríada de iniciaciones (sexual, nupcial, reproductiva) de los jóvenes se originan en dos tipos de factores. Uno corresponde a las pautas tradicionales de unión temprana que siguen predominando entre los jóvenes pobres y el otro al menor acceso que tienen los jóvenes pobres a medios de planificación familiar. Esto último se ilustra en el gráfico 8, donde se aprecia una sistemática diferencia de la prevalencia de uso de anticonceptivos modernos entre los jóvenes de estrato bajo y los de estrato alto. En Bolivia y Guatemala esa situación se explica en parte por la persistencia de lagunas en el conocimiento de medios anticonceptivos, las que suelen ser más frecuentes entre las adolescentes del quintil socioeconómico bajo (cuadro 5) pese a que se inician sexualmente más temprano que las del estrato socioeconómico alto.

Gráfico 8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: USO DE MEDIOS ANTICONCEPTIVOS MODERNOS ENTRE LAS JÓVENES UNIDAS, POR NIVEL SOCIOECONÓMICO Y SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1995-1998



Fuente: Procesamiento de las bases de datos de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS).

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: PORCENTAJE DE MUJERES DE 15 A 49 AÑOS CON EXPERIENCIA REPRODUCTIVA, POR GRUPOS SOCIOECONÓMICOS Y SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1995-1998

País y grupo socioeconómico	Grupos de edad						País y grupo socioeconómico	Grupos de edad					
	15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	Total		15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	Total
Bolivia, 1997							Haití, 1995						
Rural	12.6	38.8	76.7	91.6	95.5	78.0	Rural	8.3	32.2	61.1	87.1	95.6	70.2
Urbana	5.4	21.1	50.5	80.6	94.0	64.4	Urbana	6.4	22.0	42.9	70.2	89.0	55.9
Quintil 1	18.7	46.2	80.5	93.0	96.0	80.6	Quintil 1	8.2	44.4	75.8	94.4	97.3	79.0
Quintil 5	2.2	10.3	28.5	67.2	91.0	55.6	Quintil 5	4.2	8.8	30.0	61.1	85.2	46.6
Menos de 6 años de educación	19.2	48.9	79.8	94.7	96.3	85.9	Menos de 6 años de educación	8.4	35.8	67.3	88.0	94.4	72.3
10 o más años de educación	1.8	7.5	32.7	67.3	89.6	59.3	10 o más años de educación	5.0	6.5	20.1	46.2	77.9	35.9
Total	7.1	25.3	56.9	83.7	94.5	68.2	Total	7.4	27.0	52.3	79.2	93.1	64.0
Brasil, 1996	15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	Total	Nicaragua, 1998	15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	Total
Rural	15.6	41.0	60.1	85.8	92.6	72.7	Rural	23.5	53.5	79.3	91.3	96.1	76.6
Urbana	10.4	27.1	50.8	73.3	89.8	67.2	Urbana	15.5	35.4	64.7	82.0	94.6	70.4
Quintil 1	22.0	54.3	73.7	89.0	95.0	77.1	Quintil 1	27.9	61.5	87.2	94.2	97.8	81.3
Quintil 5	7.0	10.8	32.2	59.3	88.6	62.8	Quintil 5	7.9	25.7	49.0	70.3	93.2	64.5
Menos de 6 años de educación	17.7	49.2	69.1	87.1	94.2	80.2	Menos de 6 años de educación	31.0	67.5	84.6	92.3	96.9	84.2
10 o más años de educación	1.4	7.5	25.0	55.3	81.3	56.4	10 o más años de educación	3.7	12.2	40.0	67.4	90.3	59.2
Total	11.5	29.6	52.5	75.3	90.3	68.2	Total	18.5	41.8	69.9	90.3	95.1	72.6
Colombia, 1995	15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	Total	Perú, 1996	15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	Total
Rural	15.2	44.7	74.2	88.3	93.6	76.3	Rural	15.0	45.5	76.8	90.3	96.8	78.0
Urbana	7.0	27.5	54.1	76.4	88.7	66.2	Urbana	4.5	16.9	47.5	72.3	91.8	62.6
Quintil 1	18.5	53.8	80.5	91.9	94.8	79.0	Quintil 1	19.2	55.7	82.3	93.3	97.2	81.3
Quintil 5	2.5	9.6	37.2	63.5	82.2	58.4	Quintil 5	0.8	6.5	26.3	50.3	86.2	51.9
Menos de 6 años de educación	16.4	53.9	80.1	91.2	93.9	82.5	Menos de 6 años de educación	17.8	51.6	80.1	92.8	97.5	85.3
10 o más años de educación	3.2	12.1	34.6	63.7	81.4	55.6	10 o más años de educación	2.5	9.8	37.3	63.4	86.5	58.9
Total	9.2	31.7	59.2	79.2	90.0	68.8	Total	7.3	23.5	54.7	77.3	93.2	66.7
Guatemala, 1995	15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	Total	Rep. Dominicana, 1996	15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	Total
Rural	14.4	46.3	72.4	88.4	96.1	74.2	Rural	21.31	45.5	76.1	89.5	96.2	76.7
Urbana	8.0	27.4	61.0	83.7	93.9	67.6	Urbana	10.6	29.7	54.7	78.3	91.9	67.2
Quintil 1	21.5	53.5	84.4	94.4	97.2	81.5	Quintil 1	30.2	60.6	90.2	93.4	98.9	82.9
Quintil 5	5.8	22.0	43.7	73.7	93.9	62.1	Quintil 5	3.3	15.4	35.4	64.3	87.3	57.1
Menos de 6 años de educación	18.5	51.9	79.3	91.0	96.0	79.8	Menos de 6 años de educación	28.7	70.1	90.1	94.2	97.0	86.5
10 o más años de educación	2.0	8.8	30.6	70.9	91.0	56.6	10 o más años de educación	5.4	15.4	38.6	68.8	86.7	58.7
Total	11.5	38.2	67.6	86.5	95.1	71.3	Total	14.4	35.0	61.5	82.0	93.4	70.4

Fuente: Procesamiento de las bases de datos de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS).

En la mayoría de los países de la región el conocimiento de medios anticonceptivos modernos está ampliamente extendido entre las jóvenes (véase el cuadro 5), por lo que las diferencias de acceso a medios de planificación familiar no deben atribuirse a la ignorancia. En el gráfico 8 se aprecia que las adolescentes unidas, sobre todo las pobres, registran —incluso en aquellos países donde el conocimiento de anticonceptivos es casi universal— una prevalencia de uso de anticonceptivos modernos muy inferior a los demás grupos de jóvenes, hecho que es sintomático de la presencia de barreras socioculturales o actitudes de rechazo.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PAÍSES SELECCIONADOS: PORCENTAJE DE MUJERES DE 15 A 49 AÑOS DE EDAD QUE CONOCEN MEDIOS ANTICONCEPTIVOS MODERNOS, SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y QUINTILES SOCIOECONÓMICOS, 1995-1998

País, año y quintiles	Grupos de edad					Total
	15-17	18-19	20-24	25-29	30 y más	
Bolivia, 1997, Q1	49.1	61.5	61.8	61.9	56.0	57.2
Bolivia, 1997, Q5	95.8	94.3	97.6	98.7	99.2	97.9
Bolivia, 1997, total	84.3	88.0	89.5	89.9	85.1	86.7
Brasil, 1996, Q1	96.5	99.4	98.7	99.7	99.1	98.8
Brasil, 1996, Q5	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0
Brasil, 1996 total	99.0	99.7	99.5	99.9	100.0	99.6
Colombia, 1995, Q1	91.0	99.1	99.4	100.0	99.2	98.3
Colombia, 1995, Q5	99.4	99.5	99.7	99.7	99.9	99.8
Colombia, 1995, total	98.2	99.7	99.8	99.9	99.8	99.6
Guatemala, 1995, Q1	30.3	48.6	55.2	62.6	58.2	54.1
Guatemala, 1995, Q5	89.0	91.4	97.1	94.9	98.7	95.7
Guatemala, 1995, total	64.7	72.6	77.8	83.1	82.5	78.2
Haití, 1995, Q1	74.2	93.7	95.3	96.8	97.1	93.8
Haití, 1995, Q5	98.3	100.0	99.7	99.5	100.0	99.6
Haití, 1995, total	92.8	98.5	98.5	98.8	98.7	97.8
Nicaragua, 1998, Q1	80.9	86.7	93.3	93.1	93.4	90.8
Nicaragua, 1998, Q5	97.2	99.0	99.3	100.0	99.3	99.1
Nicaragua, 1998, total	92.4	96.8	97.9	98.5	98.2	97.2
Perú, 1996, Q1	64.3	80.7	84.8	90.3	83.3	82.4
Perú, 1996, Q5	96.3	98.8	99.4	99.9	99.8	99.2
Perú, 1996, total	90.9	94.8	96.8	97.8	95.8	95.6
Rep. Dominicana, 1996, Q1	98.5	98.1	98.8	99.5	99.3	99.0
Rep. Dominicana, 1996, Q5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Rep. Dominicana, 1996, total	99.3	99.4	99.7	99.9	99.9	99.7

Fuente: Procesamiento de las bases de datos de las Encuestas de Demografía y Salud (EDS).

Q1 = quintil de nivel socioeconómico más bajo; Q5 = quintil de nivel socioeconómico más alto.

Finalmente, la puesta en práctica de programas de salud sexual y reproductiva permitiría atender la demanda no satisfecha de planificación familiar e incrementar la información y el conocimiento de adolescentes y jóvenes sobre la sexualidad, el funcionamiento del aparato reproductivo femenino y masculino y las enfermedades de transmisión sexual. En lo que atañe a estas últimas, que suelen ser frecuentes entre los jóvenes⁵ —y que, en el caso del SIDA, y como lo revelan las cifras del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA),

⁵ Por ejemplo, un 5% de los hombres jóvenes de Brasil declaró haber tenido al menos una enfermedad venérea en los 12 meses anteriores a la entrevista (Guzmán, Hakkert y Contreras, 2000).

afectan con especial intensidad a los adolescentes, pues un 29% en Brasil y un 31% en Honduras del total de hombres contagiados tienen entre 10 y 19 años (www.unaids.org)—; la información disponible indica que, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados, en varios países de la región aún persiste un enorme desconocimiento, el que es todavía mayor en el caso de los procedimientos preventivos; nuevamente la ignorancia —y por ende, los mayores riesgos— se comprueba entre los jóvenes pobres. Por ejemplo, dos de cada tres jóvenes guatemaltecos pobres declaran “no haber escuchado hablar de SIDA”; en cambio, en esa situación se encuentra menos de un 5% de los jóvenes de estrato alto.

IV. Algunos desafíos y prioridades para las políticas de juventud

Si el objetivo es alcanzar un crecimiento económico sostenido y sustentable —en un contexto democrático que garantice los mayores grados de equidad e integración social— la juventud de la región es un factor crucial. El reto que enfrentan los gobiernos está en aprovechar toda la contribución potencial de los jóvenes al logro de esas metas sociales, hecho particularmente cierto para aquellos jóvenes que, por su inserción social inicial y su legado familiar, corren serios riesgos de quedar excluidos de toda empresa colectiva.

A. La tarea de la educación: recursos humanos, integración social y equidad

La educación es el principal instrumento con que una sociedad cuenta para elevar su capital en recursos humanos y promover el bienestar y la integración de sus jóvenes. La reiterada evidencia sobre la transmisión del capital humano a través de las familias permite aseverar que la acumulación de esos recursos en una generación define una base de partida para la acumulación en la siguiente generación; análogamente, las diferencias de acumulación de recursos humanos entre los estratos sociales anticipan las desigualdades en la próxima generación.

Si bien queda muy claro que las prioridades en este campo varían según el estado de desarrollo del sistema educativo de cada país, existen cinco desafíos comunes:

- i) Generalizar el acceso a la enseñanza básica y, sobre todo, a la educación media;
- ii) Asegurar estándares adecuados de calidad y rendimiento escolar, enfrentando de manera decidida los problemas de aprendizaje y la deserción escolar;
- iii) Orientar las formas de enseñanza a la creación de capacidades de “aprender a aprender”, previendo que la continua aceleración de la innovación tecnológica demandará retornos periódicos de las personas a los sistemas de capacitación;
- iv) Crear condiciones para evitar que un segmento de los jóvenes permanezca en un “analfabetismo cibernético”, que reduce sus posibilidades de inserción en el mundo moderno;
- v) Mejorar sustancialmente la equidad entre los diversos grupos sociales mediante programas de enseñanza que desarticulen los mecanismos de segmentación educativa.

Cabe señalar que si bien la lucha contra las diferencias de calidad de enseñanza por estrato forma parte de las reformas educativas actualmente en curso, no sucede lo mismo con la segmentación educativa. Con todo, es bueno subrayar que el fomento de las oportunidades de interacción entre estudiantes de distintos estratos socioeconómicos que asisten a los mismos establecimientos educativos, representa un determinante más de la calidad del aprendizaje. Así se ha entendido en varios países desarrollados, que —en el marco de estrategias dirigidas a paliar los problemas de la integración social— llevan a cabo acciones explícitas tendientes a reducir la segmentación educativa, como el traslado de estudiantes de barrios pobres a establecimientos educativos de vecindarios no pobres (y viceversa).

Las reformas educativas impulsadas en los países de América Latina y el Caribe para mejorar cualitativamente la educación pública pueden constituirse en medidas indirectas para contrarrestar la segmentación, y su eficacia será mayor en aquellos casos en que todavía no se han consolidado las subculturas barriales; una vez que ello ocurre, la fuerza del compromiso de los adolescentes y jóvenes con sus propios códigos —directamente relacionado con la necesidad de identidad y autoestima que la participación en esas subculturas satisface— surge como una barrera difícil de traspasar. Por ello, algunos establecimientos educativos en los que participan grupos de jóvenes provenientes de barrios segregados pueden transformarse en “campos de conflicto” entre grupos, cada uno aferrado firmemente a sus propios códigos.

Además de contribuir a la equidad y a la integración social de los jóvenes mediante la elevación de la cobertura y calidad de la enseñanza y también para prevenir los procesos de segmentación —ambos fenómenos vinculados a la desigualdad de oportunidades de acceso al mercado de trabajo y a la ciudadanía—, la educación es un medio apropiado para atacar la “inequidad demográfica”. Esta inequidad proviene de las diferentes trayectorias de iniciación sexual y reproductiva y de emancipación de los jóvenes de distintos estratos sociales y tiene su expresión en la distribución desigual de la responsabilidad de la reproducción biológica y social.

Es sabido que los logros educativos muestran una clara incidencia indirecta sobre la conducta reproductiva, puesto que un mayor conocimiento permite a los jóvenes formularse metas de integración social efectiva en la sociedad moderna, lo que contribuye a incorporar racionalidad instrumental en sus decisiones respecto de la constitución de uniones estables, el número de hijos y el momento para tenerlos. Los contenidos educativos también pueden tener una incidencia directa sobre esas decisiones, particularmente cuando incluyen conocimientos relativos a herramientas para que los jóvenes manejen mejor y más responsablemente su sexualidad y conducta reproductiva, conocimientos que todavía están ausentes de buena parte de los currículos educativos en la región. Ahora bien, la creciente preocupación de los gobiernos por la fecundidad adolescente, por el incremento de la inestabilidad de las uniones y por las consecuencias de todos estos

fenómenos sobre el desarrollo de los niños se refleja en el surgimiento de un debate respecto de la inclusión del tema “familia” como una materia adicional en la enseñanza secundaria.

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

La salud es un factor indispensable para la sustentabilidad del desarrollo, ya que las buenas condiciones físicas y mentales de las personas contribuyen a mejorar y a potenciar su rendimiento cotidiano, tanto en el plano productivo como en la esfera de las relaciones y del cumplimiento de los roles ciudadanos. En particular, la adecuada salud de las mujeres es un factor clave como también lo es la atención sanitaria de los niños en las etapas iniciales de su ciclo de vida —que condicionarán su desarrollo futuro. Asimismo, la salud, en especial la salud reproductiva, es un aspecto nodal en la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales (CEPAL/CELADE, 1998). Como en el caso de la educación, las prioridades en el terreno de la salud varían entre países e incluso dentro de ellos; sin embargo, todavía hay al menos dos desafíos comunes vinculados directamente a la juventud:

- i) Detectar y enfrentar —mediante tratamientos apropiados y oportunos— las principales conductas de riesgo, en especial las relacionadas con los accidentes de tránsito, el consumo de drogas (legales e ilegales) y el desarrollo de actividades ligadas a diversas formas de violencia;
- ii) Fomentar estilos saludables de vida, promoviendo todo tipo de actividades recreativas, culturales y deportivas, y en ambientes adecuados para el crecimiento y la maduración personal y social de los destinatarios. Si bien la función de los ministerios de educación y de salud resulta central en el cumplimiento de este tipo de metas, debiera promoverse la más activa e intensa participación de todos los actores involucrados —públicos y privados—, propiciando el desarrollo de municipios saludables y ciudades educadoras, procurando que los jóvenes tengan una participación central en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y planes específicos.

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

Las tendencias de la tríada de iniciaciones (sexual, nupcial y reproductiva) entre los jóvenes son de la mayor relevancia para las políticas⁶. Cuando esta tríada opera como síndrome —vale decir, cuando sus tres componentes están estrechamente ligados y acontecen de manera simultánea o cercana en el tiempo— la bisagra es la unión temprana (que suele establecerse con propósitos reproductivos), por lo que la fecundidad durante la adolescencia resulta difícil de evitar. En tal escenario hay espacio para algunas medidas preventivas y otras correctivas. Las primeras apuntan a que las parejas jóvenes, incluso si se han unido tempranamente, ejerzan sus derechos reproductivos básicos, es decir, que tengan la capacidad para regular la cantidad de hijos y el momento de

⁶ Este análisis no se adentra en el terreno valórico, donde estos cambios de los patrones de conducta sexual son objeto de visiones contrapuestas.

tenerlos. En particular —y sin desconocer que el mero establecimiento de la unión a edades tempranas implica un compromiso difícil de compatibilizar con los requerimientos de una sociedad moderna— la búsqueda de un ensanchamiento de la brecha entre la iniciación nupcial y la reproductiva parece deseable, debido a las consecuencias positivas que ello importa para el desempeño social de los jóvenes y adolescentes en las sociedades contemporáneas. El logro de este propósito exige diseñar programas de salud sexual y reproductiva especialmente dirigidos a jóvenes y adolescentes; dichos programas deberán contar con apoyo mediante acciones de sensibilización, educación y consejería, pues probablemente encontrarán resistencia en las mismas fuerzas socioculturales que están alimentando la presencia y actuación del síndrome de la tríada temprana (para el caso del Caribe véase el recuadro 8).

Las medidas correctivas deben orientarse a erosionar las normas sociales que promueven uniones tempranas —en particular cuando se originan en acuerdos de adultos que no cuentan con el consentimiento de los y las adolescentes implicados— y a ampliar las oportunidades y opciones para que los jóvenes dispongan efectivamente de alternativas a la unión temprana. Los esfuerzos orientados a modificar las pautas de unión temprana deben ir acompañados de programas cuyo objetivo sea que las parejas minimicen los riesgos de salud sexual y reproductiva involucrados, lo que significa educar para evitar daños o patologías asociadas a las relaciones sexuales.

Los antecedentes empíricos sugieren que dos factores enmarcados en la modernización sociocultural explican algunos casos en los que la tríada no opera como síndrome. Uno es la expansión de las relaciones sexuales prematrimoniales y fuera de la unión; el otro es que las parejas unidas regulan el calendario de su fecundidad —lo que favorece el ensanchamiento de la brecha entre iniciación nupcial y reproductiva— mediante el uso de métodos anticonceptivos. En este escenario —aparentemente más coherente con el libre ejercicio de los derechos reproductivos de los jóvenes y más compatible con las exigencias de una sociedad moderna— emergen nuevos retos para la salud reproductiva y sexual. El primero se relaciona con la creciente proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio y al margen de uniones estables, los que pueden ser objeto de discriminaciones legales y que —aun bajo una legislación libre de sesgos— parecen tener mayores probabilidades de crecer en ambientes familiares inestables y problemáticos. El segundo reto atañe a la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva que puedan satisfacer al menos dos tipos de demanda: i) la proveniente de uniones consolidadas que desean vigilar su salud reproductiva, evitar patologías asociadas a la actividad sexual y regular su fecundidad (más que evitar, planificar los embarazos) y, ii) la de individuos sexualmente activos pero no unidos, que suelen aspirar a impedir embarazos y reducir su exposición a la transmisión de enfermedades venéreas.

Un tercer desafío se presenta entre los y las adolescentes sometidos a señales —originadas en fuentes diversas, como los medios masivos de comunicación— cada vez más intensas en favor de su paso a una condición sexualmente activa. Sin embargo, cuando este paso se produce antes del matrimonio, o la unión estable es objeto de sanciones culturales. Así, una parte importante de los adolescentes sexualmente activos queda en una virtual “tierra de nadie”: se les estimula a ser activos sexualmente, pero se les niega el acceso a medios anticonceptivos que permitirían, al menos, evitar los riesgos de fecundidad no deseada⁷. Se abre entonces la necesidad de revisar aquellos vetos sociales e impulsar programas especiales de salud reproductiva orientados a jóvenes y adolescentes no casadas(os) pero sexualmente activas(os), para quienes los programas integrados —que combinan educación, sensibilización, consejería y ofrecimiento de medios de regulación de la fecundidad— parecen incluso más pertinentes que para los demás grupos etarios.

Recuadro 8

⁷ Esta última restricción genera situaciones paradójicas y riesgosas. En Jamaica, donde el conocimiento de métodos anticonceptivos es generalizado y la actividad sexual se inicia tempranamente, un estudio reciente concluyó que para las adolescentes era más fácil acceder a un aborto que a métodos anticonceptivos (www.unfpacaribbean.org).

¿QUÉ HACER CON LA ALTA FECUNDIDAD ADOLESCENTE EN EL CARIBE?

Como se ha venido planteando insistentemente, los y las adolescentes y jóvenes del Caribe exhiben peculiaridades en sus comportamientos sexuales y reproductivos, que merecen un tratamiento cuidadoso en a lo menos tres planos: i) las intervenciones socioculturales, en particular las relacionadas con asuntos de género; ii) las acciones preventivas y, iii) las medidas paliativas. Cabe destacar que el comportamiento sexual y reproductivo de adolescentes y jóvenes varía significativamente entre los países de la subregión y también dentro de ellos, por lo que las políticas deben contener especificidades nacionales y subnacionales. Sobre esto último, un contrapunto categórico es el que puede hacerse entre Haití y Jamaica. Los y las adolescentes jóvenes de Haití, país cuyos indicadores socioeconómicos y de avance de la transición demográfica son mucho más rezagados que los de Jamaica, presentan una iniciación sexual, nupcial (esto último no se desprende de censos sino de encuestas especializadas, los censos ofrecen una imagen absolutamente distinta, con una edad media de matrimonio mucho más alta) y reproductiva claramente menos precoz que sus homólogos(as) de Jamaica. Asimismo, a principios de 1990 la fecundidad adolescente iba desde tasas inferiores a 50 por mil en Barbados a otras superiores a 100 por mil en Belice (Boland, 1997).

¿Por qué son importantes las intervenciones socioculturales? Porque incluso antes de entrar a la adolescencia, las actitudes y conductas sexuales han sido significativamente marcadas por normas socioculturales y de género. La persistencia de valores que asocian la iniciación sexual temprana con la virilidad, de creencias sobre la necesidad de que las mujeres demuestren su capacidad de engendrar apenas sea posible, o de prácticas de emancipación familiar mediante el expediente del embarazo es una fuerza poderosa que sustenta la fecundidad temprana. En el mismo plano sociocultural, la expectativa de apoyo familiar, en particular de las abuelas, reduce la responsabilidad individual de los y las adolescentes (“...assumption of familiar support may be associated with the prevalence of early motherhood in Jamaica”, Eggleston, 1999, p. 81); este último factor también mitiga las consecuencias negativas de la fecundidad adolescente, por lo que su condición de objeto de intervención es discutible. Quizá lo más importante es que las pautas culturales y la práctica cotidiana favorables (o al menos indiferentes) con la fecundidad adolescente son fuerzas sociales que la retroalimentan. Así, las intervenciones de naturaleza sociocultural son cruciales y deben subrayar las profundas inequidades de género de la fecundidad en la adolescencia.

¿Qué tipo de acciones preventivas? El repertorio es amplio y en el Caribe la opción por la educación — en particular la educación para la vida familiar— ha sido una de las escogidas. En 1997 más de 85% de las muchachas jamaicanas de 15 a 17 años había tomado un curso de vida familiar o de educación sexual. La educación contribuye a erosionar las bases de la fecundidad adolescente, pues permite desmitificar creencias tradicionales, amplía los horizontes de vida, impone obligaciones y exigencias enfrentadas con las responsabilidades de la crianza, eleva los conocimientos sobre el funcionamiento del aparato reproductor, etc. Además, favorece un mayor control individual de las conductas y la apertura hacia modelos de comportamiento modernos, por lo que puede estimular la iniciación sexual temprana y previa al matrimonio. Se recomienda iniciar la educación sobre sexo, conducta responsable y vida familiar desde pequeños(as). Pero la educación formal no basta. Se requiere educación especializada, que informe sobre las opciones para evitar la fecundidad, que promueva la responsabilidad y que entregue herramientas para enfrentar las presiones y los mensajes del medio que promueven la actividad sexual de manera indiscriminada. También se necesita una acción preventiva cotidiana a escala de las familias, conectada a lo que ocurre en la escuela.

¿Qué acciones paliativas? La experiencia caribeña indica que hay acciones significativas en al menos tres ámbitos. El primero es el más íntimo: el familiar, que suele hacerse cargo de una fracción de las responsabilidades de criar un niño o niña. En algunas ocasiones, la ayuda familiar alivia buena parte de las dificultades que tienen los padres y madres adolescentes. El segundo es el institucional cuya multidimensionalidad cubre desde el sector salud —por ejemplo, asegurarse que las madres adolescentes reciban la atención sanitaria pertinente— hasta el legislativo —evitando que las leyes conculquen el derecho de la madre adolescente a terminar sus estudios— y el aparato público —pues se requiere de organismos y de apoyo especializado para los padres y madres adolescentes. El tercer ámbito está en las ONG y así se constata con la experiencia del Centro de Mujeres de la Fundación Jamaica, que ha sido particularmente exitosa y puede considerarse como una de las “mejores prácticas” de la subregión.

Fuente: Boland, B. (1997), *Dinámica de la población y desarrollo en el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Cuadernos de la CEPAL, No. 76, LC/G.1879-P, LC/DEM/G171; Eggleston, E. et al. (1999), *Sexual attitudes and behavior among young adolescents in Jamaica*, *International Family Planning Perspectives*, Nueva York, The Alan Guttmacher Institute, pp. 78-84; McNeil, P. (1998), Centro de la Mujer de la Fundación Jamaica. Servicios de Educación y Salud Reproductiva para adolescentes, en FNUAP, *Memoria de la reunión regional sobre salud reproductiva en América Latina y el Caribe*, México, pp 103-107.

Las particularidades sicosociales de los y las muchachas exigen un trato especializado y sensible a las complejidades con que suelen experimentar su sexualidad y los cursos —a veces erráticos y temerarios, según el juicio de las mentalidades adultas— de sus decisiones. Un reto de estos programas —particularmente difícil de enfrentar— es introducir crecientes dosis de madurez y responsabilidad en las decisiones que los (as) adolescentes no casados(as) toman sobre la sexualidad, la unión y la reproducción; ello porque se reconoce que en su caso la mera educación no basta: “la educación formal y la educación sexual no constituyen garantías de comportamientos sexuales y reproductivos responsables. Los adolescentes requieren programas especiales y cuidadosamente diseñados para influir en sus pautas sexuales, nupciales y reproductivas” (CEPAL/CELADE, 1998). Estos programas no debieran ser un factor adicional de estímulo para la actividad sexual de los adolescentes no unidos. Si la actividad sexual premarital en la adolescencia se efectuara con las precauciones debidas, no implicaría trastornos forzosos en los proyectos de vida ni incompatibilidades con la inserción de los (as) muchachos(as) en una sociedad moderna —a diferencia de lo que ocurre con otras conductas en materia reproductiva—; sin embargo, a raíz de los grados de inmadurez sicosocial que los y las adolescentes suelen presentar, esa actividad los expone a consecuencias emocionales adversas y hace más “volátiles” sus comportamientos preventivos.

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

De acuerdo a los antecedentes disponibles, casi todas las adolescentes pobres requieren atención de programas integrales de salud sexual y reproductiva. En Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, la proporción de jóvenes pobres unidas antes de los 20 años es similar a la de las iniciadas sexualmente antes de esa edad, lo que revela una estrecha relación entre ambos hechos y sugiere que la abrumadora mayoría de las adolescentes pobres que deberían tener atención de su salud sexual y reproductiva se encuentran unidas, hecho que reduce los riesgos de vetos sociales o parentales a su acceso a estos programas y facilita la incorporación de la pareja. En cambio, en otros países (como Brasil y Colombia) la proporción de mujeres pobres iniciadas sexualmente antes de los 20 años difiere en varios puntos de la proporción de unidas antes de esa edad; por tanto, los programas de salud reproductiva deben considerar especialmente al segmento de las adolescentes pobres sexualmente activas no unidas, que pueden experimentar serias dificultades y tensiones en su acceso a estos programas (debido a los vetos familiares y sociales) y, por lo mismo, corren más riesgos de embarazos no deseados y están más presionadas a recurrir al aborto, habitualmente en condiciones desmedradas. En todo caso, y habida cuenta de los datos sobre la manera en que las adolescentes pobres experimentan su maternidad, toda estrategia para llegar a los(as) jóvenes con programas de salud sexual y reproductiva debe incluir acciones tendientes a ampliar los mecanismos de reforzamiento de su identidad, autoestima y horizontes vitales.

Incluso en el escenario optimista de un despliegue exitoso de programas de salud sexual y reproductiva, los embarazos de muchachas adolescentes seguirán existiendo y una fracción de ellos

ocurrirá fuera del matrimonio, lo que implica dos tipos de retos: i) evitar que las sanciones comunitarias o familiares a la fecundidad adolescente, sobre todo la premarital, restrinjan el necesario seguimiento sanitario del embarazo y parto, ocasionen la búsqueda de una solución subrepticia —usualmente en condiciones precarias, como el aborto— o provoquen la expulsión o deserción de la adolescente del sistema educativo y, ii) asistir a los progenitores adolescentes a objeto de minimizar los impactos negativos que esta condición pueda implicar para su vida futura.

C. La inserción laboral de los jóvenes es un imperativo

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

Dada la gran cantidad de jóvenes cuyos activos han quedado rezagados con relación a las exigencias del mercado, la discusión de estos problemas (a escala mundial) presenta numerosas alternativas de acción, que son mutuamente compatibles. Una es establecer un “salario ciudadano”, que garantice a cada persona un ingreso mínimo suficiente y que cubra el valor de una canasta de consumo básico. Una segunda opción es entregar formas de capacitación paralelas al desarrollo de las primeras experiencias laborales y así contrarrestar dos de los principales factores del desempleo juvenil: la falta de experiencia y la falta de capacitación. La tercera alternativa es construir puentes que pongan en contacto el sistema educativo formal (en sus niveles intermedios) con la estructura productiva. Una cuarta opción es crear agencias públicas que operen como cadenas transmisoras de información entre el mundo de la empresa y el del trabajo. De lo que se trata es de combinar dinámicamente una articulación de respuestas específicas que permitan trabajar simultáneamente en la mayor cantidad posible de variables (véase el recuadro 9).

Si bien las iniciativas de capacitación siguen siendo totalmente válidas, las más exitosas son aquellas que se focalizan en los sectores juveniles más vulnerables, utilizan esquemas descentralizados de operación (asignando un papel protagónico a los municipios), se ejecutan con criterios no monopólicos (asegurando la participación de diversas entidades de capacitación, públicas y privadas) y tienen mecanismos rigurosos de vigilancia y evaluación. Otra clave del éxito de algunos programas radica en la integración del proceso formativo y de las pasantías laborales con el apoyo para la inserción laboral, lo que exige acuerdos entre las entidades de capacitación y las empresas. Es el caso del programa pionero “Chile Joven”, que se ha venido replicando, con variantes nacionales, en Argentina, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, y cuya aplicación se considera también en otros países de la región. Aunque se trata de iniciativas perfectibles y que deberían formar parte de estrategias más integrales e integradas, lo cierto es que han logrado impactos relevantes en términos de creación de empleos y condiciones de trabajo.

Pero la capacitación, por sí sola, no genera empleo. Dadas las dificultades para la creación de puestos de trabajo dependientes, los esfuerzos se concentran en generar de empleos independientes mediante el impulso a las microempresas y a las pequeñas empresas. Entre las primeras cabe distinguir entre las de subsistencia y las de desarrollo. Las de subsistencia pertenecen al sector informal de la economía, ocupan trabajadores de bajo grado de calificación y son gestionadas por

familias o entre vecinos de pequeñas localidades. En cambio, las microempresas de desarrollo funcionan integradas al sector moderno de la economía —asociadas a medianas y grandes empresas que subcontratan servicios y funciones aleatorias— y emplean personal profesional y técnico altamente calificado, habitualmente en ramas económicas en ascenso (como la informática, por ejemplo).

Recuadro 9

POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL: UNA MIRADA DESDE LOS PAÍSES ANDINOS

Siendo una preocupación regional y mundial, el desempleo de los jóvenes ha desatado una amplia investigación sobre las medidas, programas y políticas que se están dando (y que se han de dar) para combatirlo. Son cinco las áreas en las cuales se orientan tanto el pensamiento como las políticas y los programas efectivos:

i) Mejorar la asistencia escolar. Los diagnósticos conocidos señalan la existencia de una amplia coincidencia en cuanto a la necesidad de políticas que busquen mejorar la asistencia escolar, especialmente en el caso de los jóvenes pobres. Tales mejoras deberían consistir en el abaratamiento del costo de permanencia escolar de los jóvenes en secundaria y en aumentar la calidad y la relevancia de tal educación. Estas políticas son una prioridad en la lucha contra el desempleo de los jóvenes, puesto que colaboran con el retiro del mercado laboral de aquellos que debieran permanecer en las escuelas.

ii) Sistemas más eficaces de formación profesional. En América Latina existe un amplio consenso en cuanto a que los actuales sistemas de formación profesional no cumplen con sus funciones. La pertinencia de la formación impartida por los sistemas públicos ya ha perdido vigencia, pues no tiene un vínculo estrecho con la evolución de la demanda de capacitación; con relación a la oferta privada, no existen controles de calidad ni regulaciones de ningún tipo. Es preciso, pues, reformar los sistemas públicos (sobre la base del criterio “el pagador elige”) y contar con un ente regulador que certifique las competencias que se adquieren en cada caso.

iii) Programas específicos de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres. La experiencia acumulada de los programas de capacitación laboral para jóvenes de hogares pobres demuestra elocuentemente que representan una respuesta sólida con resultados duraderos al problema del desempleo de este grupo meta. La dificultad está más bien en el tamaño de estos programas y su financiamiento para lograr tener un impacto significativo proporcional al tamaño del problema que se pretende resolver. Es imperioso ampliar y consolidar estas experiencias.

iv) Servicios de empleo. Disponer de un servicio eficiente de empleo es un elemento fundamental en todo esfuerzo de lucha contra el desempleo, especialmente de los jóvenes que necesitan complementar y orientar su capacitación profesional en función de las señales que emanan del mercado laboral. Estos servicios deben ser gratuitos, especialmente para los jóvenes de escasos recursos.

v) Iniciativas locales de empleo. En los últimos tiempos han surgido diversas experiencias orientadas a enfrentar el desafío del desempleo juvenil en el plano local, sobre todo en los países que han dado pasos relevantes en términos de descentralización. Se trata de iniciativas públicas y privadas, y, obviamente, su ventaja se halla en el conocimiento detallado de la situación local y en el menor costo de una coordinación interinstitucional local.

Fuente: Egger (1999).

Los jóvenes participan en ambos tipos de microempresas y podrían hacerlo mucho más en el futuro; para ello, y sobre todo para facilitar su inserción en ellas, es necesario prepararlos para que su contribución sea creativa y eficiente; es aleccionador el ejemplo de instituciones ligadas al programa *Junior Achievement*, que —como experiencia práctica en centros de enseñanza media— propician la formación de empresas con el apoyo de empresarios que actúan como tutores. Una mayor articulación entre estas iniciativas y las políticas públicas de inserción laboral de los jóvenes redundará en más amplias y mejores posibilidades de empleo.

D. Es imprescindible promover la integración social de los jóvenes

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

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

Una de las áreas que concentra la creciente atención de los especialistas en los temas juveniles —y, en particular, de aquellos que analizan la naturaleza, causas y consecuencias de los fenómenos de exclusión social— es la aguda segregación residencial que se registra en las grandes ciudades. Los barrios donde viven personas que comparten situaciones de precariedad laboral y bajas calificaciones tienden a aislarse del resto de la sociedad y a reducir los contactos informales con aquellas que funcionan de acuerdo a los patrones modales de la misma. Entre los jóvenes, ese aislamiento —y la consecuente ausencia de oportunidades de exposición a modelos que conjuguen éxitos con esfuerzos a través de canales legítimos— parece favorecer conductas de riesgo, como la deserción escolar, el consumo de drogas, la no inserción en el mercado de trabajo y la fecundidad en la adolescencia. Lo mismo ocurre en el medio rural, aunque por otras razones, ligadas a la falta de canales más dinámicos de renovación generacional.

Si bien en los países de la región no hay todavía suficiente evidencia acumulada acerca de los efectos del contexto vecinal sobre el comportamiento juvenil, la que actualmente existe basta para advertir que las políticas sociales no consideran acciones de ordenamiento territorial en las ciudades, iniciativas que pueden promover mejores patrones de interacción (e integración) social. En cambio, muchos países desarrollados —conscientes de la importancia del problema— cuentan con abundantes estudios sobre el tema y se ponen en práctica políticas deliberadas para enfrentarlo.

Otro ámbito específico de este tema es el de la vivienda, cuyo acceso constituye un nódulo central en los proyectos de emancipación y autonomía juvenil. Son muchos los jóvenes que constituyen pareja, pero que por falta de medios deben seguir residiendo en la vivienda de los padres de uno de sus integrantes.

Con todo, los logros en materia de tenencia de la vivienda son considerables en la región, que en la actualidad registra una mayoría de hogares habitados por sus propietarios; buena parte de esos logros se originó en políticas públicas que utilizaron diversas combinaciones de medidas, como la legalización de ocupaciones irregulares de terrenos, la construcción de infraestructura básica de vivienda cuya terminación queda en manos de los propietarios y la edificación subsidiada de bloques de departamentos o de barrios completos. Sin embargo, imbuidas del propósito de hacer

un uso óptimo de la siempre escasa porción del gasto público social dedicada a la vivienda, esas políticas tuvieron el defecto —en muchos casos por falta de antecedentes— de no considerar los costos sociales vinculados a la concentración de la pobreza en barrios de precariedad homogénea. En el caso de los jóvenes de las áreas rurales, este tipo de problemas tiene menor incidencia, en la medida en que los jóvenes pueden construir su vivienda en el terreno de sus padres; sin embargo, tales acciones no cuentan con un incentivo desde las políticas públicas.

Las proyecciones demográficas indican que el ritmo de crecimiento de los grupos jóvenes se irá reduciendo en la mayor parte de los países de la región, lo que —junto con el volumen ya acumulado de viviendas propias de los hogares que las habitan— implicará una disminución de la presión por nuevas viviendas y una consecuente ampliación del margen para planificar políticas habitacionales.

Este escenario podría constituir una “oportunidad” para los programas de vivienda, en el sentido de un mejor aprovechamiento de la experiencia respecto de las consecuencias sociales de la concentración de pobres en barrios homogéneos, de la experiencia internacional en el combate a la segregación residencial y de las innovaciones ya probadas en materia de políticas de créditos, con el objeto de diseñar alternativas de ordenamiento territorial orientadas a integrar los hogares de las parejas jóvenes en el “curso central” de los sistemas sociales.

Adicionalmente, y desde otro ángulo de análisis, es imprescindible trabajar rigurosamente en materia de prevención y tratamiento de la violencia juvenil, especialmente si se toma en cuenta la existencia de un serio problema de desintegración social y de inseguridad ciudadana.

Los programas de seguridad y convivencia ciudadana que han comenzado a operar recientemente en Colombia y Uruguay (probablemente los dos extremos de la escala de gravedad de estos problemas) proporcionan elementos relevantes en tal sentido, los que podrían ser considerados por otros países de la región en la búsqueda de respuestas pertinentes a sus particulares problemas en estas materias; de este modo se viene haciendo, por ejemplo, en Chile y en El Salvador, entre otros (véase el recuadro 10).

Otro componente medular de la inserción social de los jóvenes es su participación ciudadana, condición necesaria para fortalecer la democracia y que puede estimularse mediante canales más efectivos y atractivos en cuanto al ejercicio de sus derechos y al cumplimiento de sus responsabilidades cívicas.

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

Recuadro 10

VIOLENCIA JUVENIL Y SEGURIDAD CIUDADANA EN COLOMBIA Y EN URUGUAY

El Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Colombia busca apoyar un conjunto de intervenciones orientadas a fomentar la convivencia ciudadana y prevenir y controlar la violencia urbana. Para ello, se definieron tres ejes prioritarios de acción: la negociación interna del conflicto con los grupos armados al margen de la ley, la violencia originada en torno a cuestiones agrarias y la violencia urbana, con especial énfasis en la violencia doméstica. En particular, dichas prioridades implican atender preferentemente el accionar de las pandillas juveniles y la participación de los jóvenes en actos delictivos de la más variada índole (incluido el sicariato).

El programa está estructurado en diversos componentes: montaje de un observatorio de la violencia, reforma de la justicia para acercarla al ciudadano, promoción de la convivencia pacífica entre niños y jóvenes, medios de comunicación como promotores de la convivencia ciudadana, modernización institucional y seguimiento ciudadano.

Fuente: Rodríguez, Ernesto (1999).

El fomento de la participación ciudadana hace necesario revitalizar los mecanismos de representación estudiantil y despojarlos de los estilos burocráticos y politizados del pasado. En un sentido más general, los consejos nacionales y locales de juventud, que articulan redes de organizaciones y representan sus intereses ante los poderes públicos y las entidades de la sociedad civil, deben establecerse sin prácticas “clientelistas”. La creación de instancias colectivas de tipo pluralista, que combatan el aislamiento, puede facilitar la inserción de los jóvenes en todos los niveles sociales, favorecer su contribución al desarrollo y coadyuvar a la acumulación de capital social en las comunidades en las que los jóvenes desarrollan su dinámica cotidiana. Estas observaciones fundamentan la pertinencia de pensar en los jóvenes desde dos ángulos complementarios: destinatarios de una gama de servicios destinados a enfrentar la exclusión y la vulnerabilidad social, y actores estratégicos del desarrollo. Así, cobra vigencia el fomento al voluntariado como eje de las políticas públicas de juventud y la participación juvenil en gran escala podrá participar en los programas de combate a la pobreza, las campañas de alfabetización, la construcción de infraestructura comunitaria o la defensa del medio ambiente (recuadro 11).

El voluntariado puede convertirse en un medio insustituible para facilitar las relaciones intergeneracionales, que en los próximos decenios estarán signadas por la “ventana de oportunidad demográfica” inherente al proceso de transición que se desarrolla en los países de la región: ya no estarán los voluminosos contingentes de niños que concentraban la atención social en el pasado cercano, pero todavía faltará algún tiempo para que los adultos mayores se constituyan en una

Recuadro 11

LOS JÓVENES COMO ACTORES ESTRATÉGICOS DEL DESARROLLO: EL VOLUNTARIADO

El voluntariado juvenil puede tener varios efectos simultáneos que se retroalimentan de modo positivo, ya que por su intermedio los jóvenes ganarían experiencias que les permitan madurar y conocer mejor su entorno (local y nacional), a la vez que realizarían aportes claramente visibles tanto al desarrollo de sus comunidades como al de su país. Además de estimular la consolidación de instancias de participación con un significado debidamente valorado por los jóvenes, estas iniciativas permitirían enfrentar los estigmas que les afectan. Asimismo, contribuiría a reducir los costos de la oferta de servicios que, de otro modo, deberían concretarse con personal rentado de la administración pública o mediante contratos con empresas privadas. En todo caso, los jóvenes que participen en los programas de voluntariado deben ser preparados adecuadamente; para ello, algunas instituciones —públicas o privadas— deberían especializarse en ofrecer modalidades de capacitación para el tipo de servicio involucrado. Las universidades, y también numerosas organizaciones no gubernamentales que operan en estos dominios, están en condiciones de

Fuente: CEPAL/CELADE, 2000

proporción amplia de la población total. Si bien la transición demográfica sigue trayectorias heterogéneas entre los países, en la mayoría de ellos la actual relación entre la población activa y la inactiva es probablemente la más favorable de la historia y debiera ser aprovechada para impulsar la transformación productiva, el crecimiento del ahorro y la inversión, la modernización social y el fortalecimiento democrático, combatiendo decididamente las desigualdades sociales existentes y promoviendo la más amplia participación de la población en todos los niveles. En este marco, debido a su mayor calificación relativa, a su espontánea flexibilidad para lidiar con las nuevas tecnologías y los cambiantes procesos laborales, y a su siempre dispuesta voluntad para encarar nuevos y complejos retos, los jóvenes están llamados a cumplir un papel protagónico. Una gran apuesta por los jóvenes latinoamericanos y caribeños en esta particular etapa histórica será la mejor respuesta a los renovados desafíos del desarrollo de la región en este nuevo siglo.

V. Políticas de juventud y reforma del Estado

Los argumentos anteriormente expuestos fundamentan tanto la pertinencia como la urgencia de cambios en la funcionalidad de las políticas públicas de juventud. Corresponde ahora pasar a la consideración de propuestas que permitan diseñar y poner en práctica esos cambios. En esta sección se enfrenta el tema desde el punto de vista institucional, poniendo un énfasis particular en la necesidad de proceder a una distribución precisa de roles y funciones entre los actores involucrados en estos asuntos, y en la necesaria modernización de la propia gestión institucional, en procura de lograr mejores niveles de eficiencia, eficacia y pertinencia en el desarrollo de las acciones futuras.

A. La reforma institucional como prioridad de la próxima década

Muchas de las reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina y el Caribe en los años noventa fueron impulsadas al amparo del Consenso de Washington y se concentraron básicamente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de empresas públicas.

En un informe reciente del Banco Mundial se sostiene que “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” (Banco Mundial, 1998). En esencia, las prioridades de la región durante la crisis de la deuda de los años ochenta se centraron en la búsqueda de estabilidad económica y en desmontar los andamiajes del modelo proteccionista de desarrollo.

Pero, al parecer, en la actualidad se presenta una nueva oportunidad para el cambio, puesto que se han generado suficientes consensos en torno a la idea de que la sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada por las reformas institucionales. Algunos organismos, como el Banco Mundial, propician y respaldan las denominadas reformas de segunda generación, incluyendo en ellas las de la justicia, los parlamentos y la administración pública. Postulan, además, que las transformaciones deben, por sobre todo, cambiar el sistema de incentivos y constricciones sobre los que actúan burócratas y políticos, de modo de poder operar con más dinamismo en el futuro.

Según el 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 dentro de la región de América Latina y el Caribe. 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 Segunda Cumbre de las Américas de Santiago de Chile 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** puede desempeñar el mismo papel catalizador para la agenda de reformas de la siguiente década, que aquel que cumplió anteriormente el Consenso de Washington” (Banco Mundial, 1998).

Dentro de este marco, se consolidan las preocupaciones vinculadas a 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 intenta la aplicación de diversos instrumentos para lograr una más activa participación de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, tratando de ampliar el protagonismo del denominado “sector público no estatal”. En cuanto a la primera dimensión, las prioridades se refieren a la modernización de los partidos políticos y de los sistemas electorales, de representación y de participación popular, y tratan de incorporar más y mejor la percepción de los ciudadanos en la dinámica de los procesos de afirmación democrática en que se hallan inmersos casi todos los países de la región. Naturalmente, cada proceso enfrenta desafíos particulares: en los países con tradiciones democráticas arraigadas, las mayores preocupaciones se refieren a la corrupción, las desigualdades y al eficaz funcionamiento de la justicia; en otros países, donde la construcción del Estado está en proceso, la preocupación está en la vigencia de los derechos humanos y la legitimidad de la acción pública.

En la segunda dimensión, se pretende perfilar un nuevo “paradigma” de gestión pública, caracterizado por:

- i) la adopción del principio de ciudadano cliente (o usuario), con todos sus derechos muy especificados y respetados;
- ii) la adopción de un nuevo estilo de administrador con un estilo de ejecutivo o gerente público motivado por la búsqueda de resultados;
- iii) el establecimiento de contratos de gestión, que hagan explícitos los objetivos, la misión y las metas institucionales;

- iv) la separación nítida entre las actividades de financiamiento, prestación de servicios, supervisión y ejecución;
- v) la formación de mercados (o cuasimercados) que permitan fomentar la competencia entre oferentes de servicios y programas;
- vi) la reingeniería de procesos, con miras a su simplificación, a reducir la burocracia y a minimizar los costos para el ciudadano;
- vii) la devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones desde el vértice del poder a los niveles intermedios e inferiores;
- viii) el establecimiento de métodos modernos de evaluación de impacto (sobre los beneficiarios) y de desempeño (de los operadores de políticas).

Por último, y en lo que atañe a la participación de la sociedad civil, los mecanismos que se están poniendo en práctica se concentran en dos roles fundamentales: la prestación de servicios y la representación de intereses. En la esfera de las políticas sociales, la desmonopolización de los servicios públicos se concibe como una alternativa a la privatización (la “publicización”), mientras que la representación de intereses se vincula con el desarrollo de mecanismos de control social de las políticas públicas —como “poder ciudadano” en Argentina y las “veedurías” en Colombia— o con la participación en su propio diseño, como la experiencia del “presupuesto participativo” en Porto Alegre y otras ciudades del Brasil.

B. La distribución concertada de roles y funciones necesarias

La esfera más acotada de las políticas públicas de juventud puede ubicarse en el marco descrito y es importante aludir a dos dimensiones: a) la distribución de roles y funciones y b) la modernización de la gestión propiamente tal (esta segunda dimensión será considerada más adelante). La distribución concertada de roles se concibe como la principal respuesta a la desarticulación de esfuerzos institucionales. En la óptica que aquí se postula, esta distribución debería incluir a todos los actores pertinentes y la totalidad de los espacios en los que operan las políticas públicas de juventud.

Un requisito básico es la definición de los roles y funciones de los institutos, direcciones o ministerios de juventud y de sus contrapartes en las divisiones administrativa internas; también se deben definir los roles y funciones de las direcciones y ministerios sectoriales: educación, salud, empleo y otros. Otro requisito básico es la diferenciación de niveles de concertación, que pueden corresponder a las instancias responsables de fijar los grandes lineamientos de política, los planos horizontales de operación, los mecanismos que dinamizan y articulan de esfuerzos particulares, los agentes ejecutores sectoriales y los espacios de encuentro y socialización cotidiana de los jóvenes (Rodríguez, 2000).

A nivel central, los institutos, direcciones generales o ministerios de juventud deben dedicar muchos de sus esfuerzos al conocimiento de los problemas que afectan a los jóvenes y al seguimiento sistemático de la dinámica de las políticas públicas dirigidas a ellos; Además, pueden cumplir un papel decisivo como facilitadores de las articulaciones y tareas compartidas por diversas instituciones públicas. También pueden brindar información y asesoramiento a los jóvenes para su inserción fluida en la sociedad. Para estas tareas se requiere la realización sistemática de estudios e investigaciones y la evaluación continua de las políticas públicas ligadas al tema, actividades que deben cumplirse con el concurso sostenido de redes formales e informales de trabajo y utilizando instrumentos modernos, ágiles, flexibles y atractivos de información para y sobre los jóvenes. Asimismo, estas instancias institucionales centrales y especializadas pueden

contribuir a la formación de recursos humanos, con el propósito de potenciar las instituciones y grupos que trabajan en temas de juventud, armonizando enfoques y entregando herramientas útiles para el desempeño profesional de sus miembros. Debido a lo señalado, no parece aconsejable que estas instancias institucionales asuman, desde el Estado central, roles de ejecución en ninguna esfera temática sustantiva.

A su vez, las contrapartes estadales, provinciales y municipales de los institutos, direcciones y secretarías de juventud deben incursionar en la ejecución de programas y proyectos, evitando celosamente competir con otras instancias ejecutoras de su mismo nivel —como las direcciones de educación o de salud en las divisiones administrativas subnacionales—, con las que deben cooperar de la manera más amplia posible. También deben articular sus tareas con las instancias nacionales. ¿Cómo se puede definir este rol intermedio? Una manera de hacerlo es promoviendo la participación juvenil, lo que exige retomar con fuerza la idea de que los jóvenes son actores estratégicos del desarrollo y no meros beneficiarios de políticas. Entre otros aspectos, esto supone abrir espacios para la intervención de los jóvenes en el diseño y la ejecución de los programas de desarrollo social; por ejemplo, los jóvenes pueden brindar una amplia cooperación en los programas de combate de la pobreza y de alfabetización o en las campañas preventivas tendientes a desarrollar estilos de vida saludables y a evitar el embarazo en la adolescencia, con lo que ganarían experiencias determinantes para su proceso de maduración.

También es posible concebir mecanismos para que los diversos grupos y movimientos juveniles expresen críticas, propuestas y puntos de vista sobre todos los temas de su interés y para que, con el respaldo necesario, materialicen las iniciativas que consideren prioritarias. Pero debe evitarse el riesgo de incurrir en extremos perjudiciales, como la manipulación estatal o el fomento de acciones opositoras. En todo caso, es esencial aceptar que los movimientos juveniles son bastante distintos de lo que los adultos o las instituciones quisieran: son efímeros en su existencia, muy cambiantes en materia de intereses y expectativas, “indisciplinados” (vistos desde fuera) y, sobre todo, reacios a directivas externas, especialmente cuando son percibidas como autoritarias.

En su condición de encargados de la ejecución de las políticas sectoriales —de educación, salud, empleo, y otras—, los ministerios, secretarías y direcciones generales, deben contar con equipos técnicos especializados en los temas de la juventud, capaces de mirar sus actividades desde la lógica de los destinatarios, abiertos a trabajar con una mentalidad moderna y apropiada y capaces de responder a las siguientes interrogantes. ¿Cómo ocuparse de la salud de los adolescentes, si la medicina sigue clasificando sus recursos humanos entre pediatras y médicos de adultos?, ¿a quién recurre un joven que ya no es un niño, pero todavía no es un adulto?, ¿cómo se puede pretender enfrentar la apatía juvenil desde concepciones puramente normativas?, ¿cómo se pretende lograr diálogos fluidos con los jóvenes sobre su sexualidad desde concepciones que no guardan ninguna relación con las que éstos tienen?, ¿a qué lógica debería responder el diseño y puesta en marcha de un programa de empleo para jóvenes?

Es también importante considerar una esfera escasamente atendida en esta clase de análisis: los espacios de encuentro y socialización juvenil. Si en algún sitio operan efectivamente las políticas públicas destinadas a la juventud, es allí, pero sólo excepcionalmente se analizan sus dinámicas operativas. Muchas veces se ponen en práctica programas destinados a promover la instalación y el funcionamiento de casas y clubes de juventud, pero no se repara en algunas perversiones de su desarrollo efectivo, como la apropiación que unos pocos jóvenes hacen de esos espacios. Otras veces se crean figuras especiales, como animadores y promotores juveniles, sin reparar en la carga autoritaria con la que —más allá de los discursos participativos— ellos actúan. En ocasiones se promueven instancias de participación juvenil institucionalizadas (los consejos de la juventud, por ejemplo), desconociendo la existencia de organizaciones juveniles de larga tradición o exagerando el control adulto de esas instancias. Diversos estudios realizados revelan las

potencialidades de la sistematización de este tipo de experiencias, que cabría replicar en otros contextos particulares.

C. Cambios en los modelos de gestión en las políticas públicas

Pero, ¿cómo se articulan efectivamente estos esfuerzos tan autónomos?, ¿cómo lograr que desde esta lógica se puedan alcanzar resultados pertinentes?, ¿qué mecanismos permitirían evitar los problemas que surgen cuando se trata de coordinar las acciones entre instituciones diversas? Las respuestas deben buscarse en la gestión operativa, desentrañando sus claves y diseñando mecanismos alternativos en aquellos casos en que sea pertinente. En suma —y como las formas organizativas y los modelos de gestión no son neutros— cualquier modificación puede tener impactos considerables en los resultados de la gestión operativa. Una de las claves, alude al financiamiento de las políticas públicas, esfera en que cabe reconocer la importancia tanto de la separación entre financiamiento y ejecución como de las vías de asignación de recursos.

En cuanto a la separación entre financiamiento y ejecución, los fundamentos parecen categóricos: si quien financia es a la vez el que ejecuta, no hay mecanismos objetivos para discernir si lo que se hace está bien y si los caminos estratégicos y metodológicos elegidos son los mejores. Cuando se opera bajo condiciones monopólicas, no importa mucho si lo que se hace es caro o barato y no existen incentivos para preguntarse —por ejemplo— si con los mismos recursos se podría hacer más o mejor mediante otras opciones estratégicas o metodológicas. Por tanto, es fundamental separar ambas funciones y operar sobre la base de licitaciones que fomenten la más amplia competencia y la más efectiva transparencia. En realidad, en ningún caso se puede tener la certeza de que el camino elegido es el único (y el mejor de los posibles) para enfrentar un problema cualquiera; entonces resulta más pertinente convocar a diversos actores, invitándolos a presentar propuestas de solución a los problemas que se pretendan enfrentar.

Del mismo modo, si en lugar de financiar a las instituciones (la oferta de servicios) se entrega el manejo de los recursos a los beneficiarios (la demanda), se contaría con mejores herramientas para evitar la rutinización de los programas y la burocratización de las instituciones encargadas de su operación. Un ejemplo teórico es el de los bonos educativos: su distribución entre los estudiantes puede potenciarlos como usuarios si las instituciones que prestan los servicios se esfuerzan por convencerlos de la conveniencia de que los utilicen en un establecimiento educativo determinado y no en otro; si el estudiante no está conforme con el servicio que recibe, podrá marcharse con su bono a otro establecimiento, y quien pierde es la institución prestadora del servicio. En la práctica, sin embargo, este esquema se enfrenta a numerosas dificultades operativas y genera efectos no deseables. Con este ejemplo se busca señalar que la revisión crítica de las reglas de juego establecidas constituye un asunto de gran importancia.

Sin duda, es imprescindible separar financiamiento y ejecución de las funciones de evaluación, las que deben ser desempeñadas por un tercer agente institucional. Cuando el agente financiador es el mismo que evalúa, siempre tendrá la última palabra y el que ejecuta no podrá actuar con autonomía e independencia, situación que define un monopolio de hecho, aunque haya separación entre roles y funciones. La separación entre financiamiento y ejecución exige celebrar acuerdos de trabajo entre las instituciones involucradas y que ninguna de ellas pueda operar por sí sola. Si, por ejemplo, se asigna la función de financiamiento a los institutos o ministerios de juventud, se estará reforzando su rol articulador; si se crean fondos especiales se fortalecerá aún más este tipo de funciones, especialmente cuando se trabaja con entidades estatales o municipales.

Asimismo, se puede incentivar el establecimiento de programas de juventud en las diferentes secretarías o ministerios sectoriales, promoviendo un diálogo continuo entre los organismos

implicados. Un enfoque similar se puede utilizar respecto de los medios masivos de comunicación para promover un mejor y más sistemático tratamiento de los temas de la juventud, en lugar de producir programas oficiales (que pocos atienden) o de reglamentar —mediante leyes (que no se pueden aplicar)— los posibles excesos.

Estas propuestas contienen medidas claramente orientadas a la descentralización, pero procuran trascender los mecanismos puestos en práctica hasta el momento, y que han presentado limitaciones y problemas. La descentralización pura y simple no siempre trae mejores niveles de vida para la población en el plano local; además, a menudo profundiza las desigualdades territoriales y al desarrollo de tendencias autárquicas perjudiciales. Por tanto, es aconsejable que la descentralización conlleve una genuina distribución concertada de roles y funciones entre los niveles centrales, intermedios y locales, que contribuirá a mejorar la gestión en todos los niveles.

D. Grupos de población y transversalidad de las políticas públicas

Si todo lo dicho hasta el momento se adecua a la condición transversal que las políticas de juventud comparten con aquellas referidas a otros grupos específicos de la población (niños, mujeres, grupos étnicos, tercera edad, migrantes y otros) la modernización de la gestión puede tener repercusiones sumamente relevantes para la modernización de la gestión pública en su conjunto, puesto que se constituirían en focos de acumulación de experiencias de trabajo simultáneo y coordinado en diversas esferas específicas.

Las políticas de juventud podrían complementar la visión limitada de las políticas sectoriales específicas, como las educativas —que se concentran exclusivamente en la enseñanza (y descuidan los aprendizajes efectivos)—, o las de empleo —que se concentran excesivamente en el jefe de hogar (el típico hombre adulto integrado al sector formal de la economía), omitiendo la situación de las mujeres y los jóvenes (los más perjudicados por el desempleo y el empleo precario)—, o las de salud, concentradas en forma abrumadora en la atención de la enfermedad y no en la prevención y mejoramiento de la salud de la población.

Con este tipo de enfoque se contribuye a la formulación de políticas públicas más realistas, apoyadas en un sustrato sociodemográfico tan necesario para asegurar que las acciones sean pertinentes y aplicables. De este modo, las políticas públicas sobre la juventud —como las referidas a la infancia y los adultos mayores— podrían recorrer rutas estratégicas similares a las seguidas por los programas de igualdad de oportunidades para las mujeres, que lograron articular —por la vía de los hechos y enfrentando grandes resistencias institucionales y políticas— programas sectoriales que jamás se habían mirado de frente (ver el recuadro 12).

Cabe mencionar, por último, el ejemplo de los fondos sociales de emergencia que —establecidos como estructuras paralelas a las instituciones gubernamentales— supieron resistir la competencia de las instituciones sectoriales (e incluso las utilizaron en su favor); sin embargo, no puede desconocerse que esta experiencia combina éxitos parciales y fracasos evidentes. Es posible que la modernización de la gestión de las instituciones públicas encargadas del diseño y ejecución de las políticas de población brinde una opción operativa más adecuada, eficaz y estable que la de los fondos sociales.

Recuadro 12

POLÍTICAS DE JUVENTUD: ¿QUÉ SE PUEDE APRENDER DE LAS MUJERES?

Las políticas relacionadas con la juventud y las relacionadas con la mujer comparten su carácter transversal, pero es evidente que se ha avanzado mucho más en el caso de estas últimas. ¿Cómo puede explicarse esta diferencia? Muchos argumentos refieren a las estrategias y a las modalidades de gestión desplegadas en uno y otro caso. En primer lugar, mientras en el caso de los jóvenes los trabajos se han orientado a la apertura de espacios específicos propios, las mujeres han trabajado con la lógica de la igualdad de oportunidades entre ambos sexos y promoviendo la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Evidentemente, no existe una perspectiva generacional en este sentido. En segundo lugar, mientras las políticas de juventud se han apoyado en las propias estructuras administrativas del Estado, en los partidos políticos y

Fuente: Rodríguez, Ernesto (2000a).

Los ministerios de bienestar social, desarrollo social o planificación debieran albergar esas iniciativas, puesto que es en su órbita donde están las instituciones especializadas. La presencia de una clara autoridad social significa un claro refuerzo, y ese es precisamente el caso de la Segunda Vicepresidencia de Costa Rica; este hecho constituye un avance de especial significación, puesto que desde ese alto nivel se articulan los ministerios y secretarías de gobierno involucrados en el área social y esa posición está en un plano similar al de la Primera Vicepresidencia, la que tiene a su cargo el desempeño de funciones similares en el ámbito económico.

Bibliografía

- Banco Mundial (1998) *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Washington D.C.
- CEE/FNUAP (Comunidad Económica Europea y Fondo de Población de las Naciones Unidas) (varios años), *Fertility and Family Surveys*, Economic Studies, Ginebra y Nueva York.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1994), *Dinámica demográfica de la pobreza: documentos seleccionados*, Serie A, N° 287 (LC/DEM/R.206), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población) (2000), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/L.1339), Santiago de Chile.
- _____(1998), *Población, salud reproductiva y pobreza* (LC/G.2015 (SES.27/20)), Santiago de Chile.
- Desai, Sonalde (1995), “When are children from large families disadvantaged? Evidence from cross-national analyses”, *Population Studies*, vol. 49, N° 2, Londres, julio.
- Egger, Phillipe (1999) *El desempleo de los jóvenes en los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela): situación y perspectivas*. Oficina de Área y Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima.
- Guzmán, J. M., R. Hakkert y J. Contreras (2000), *Salud reproductiva de los adolescentes en América Latina y el Caribe*, México, D.F., FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas), en edición.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (1998), *La violencia en El Salvador en los años noventa: magnitud, costos y factores posibilitadores*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

- Kaztman, Rubén (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay* (LC/MVD/R.180), Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Langer, Ana, G. Nigenda y S. García (1999), “Salud reproductiva y reforma del sector salud en América Latina y el Caribe”, documento presentado al Seminario Internacional sobre Salud Reproductiva y la Reforma del Sector Salud en América Latina y el Caribe (Brasilia, julio).
- Lesthaeghe, R. (1998), “On theory development: applications to the study of family formation”, *Population and Development Review*, vol. 24, N° 1, Nueva York, Consejo de Población, Naciones Unidas.
- ___(1995), “The second demographic transition: an interpretation”, *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, K. Mason y A. Jensen (comps.), Oxford, Clarendon Press.
- Livi-Bacci, Massimo (1995), “Pobreza y población”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 28, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, publicado conjuntamente con *Notas de población*, N° 62 (LC/DEM/G.164), Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).
- Martínez Pizarro, Jorge y Claudia Vial (1998), “Temas de política en población, pobreza y equidad”, Serie Población y pobreza, N° 4, Santiago de Chile, Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).
- McDevitt, Thomas y otros (1996), *Trends in adolescent fertility and contraceptive use in the developing world*, Report IPC/95-1, Washington, D.C., Oficina del Censo de los Estados Unidos.
- Mensch, B. y otros (1998), *The Uncharted Passage. Girls Adolescence in the Developing World*, Nueva York, Consejo de Población, Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (1998), *World Population Monitoring 1996: Selected Aspects of Reproductive Rights and Reproductive Health* (ST/ESA/SER.A/156), Nueva York, División de Población.
- Rodríguez, Ernesto (2000), *Consolidando alianzas estratégicas: fortalecimiento institucional y cooperación regional en políticas de juventud en América Latina: oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo*. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid.
- ___(2000a), *Políticas públicas de juventud en América Latina: desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo*. Documento presentado en la Cuadragésima Primera Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, New Orleans, 24 al 27 de febrero.
- ___(1999), *Juventud y violencia en América Latina: algunas propuestas para la acción*, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Montevideo.
- Schoenmaeckers, R. y E. Lodewijckx (1999), “Demographic behaviour in Europe: some results from FFS country reports and suggestions for future research”, *European Journal of Population*, vol.15, N° 3.



NACIONES UNIDAS



Serie

población y desarrollo

Números publicados

- 1 Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética (LC/L.1231-P), N° de venta S.99.II.G.22 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 2 América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo (LC/L.1240/Rev.1-P), N° de venta S.99.II.G.30 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 3 Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad (LC/L.1407-P y Corr.1), N° de venta S.00.II.G.75 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 4 El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? (LC/L.1411-P), N° de venta S.00.II.G.80 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 5 Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales (LC/L.1422-P), N° de venta S.00.II.G.97 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 6 Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos (LC/L.1424/ Rev.1-P), N° de venta S.00.II.G.98 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 7 Población y desarrollo en América Latina y el Caribe: un desafío para las políticas públicas (LC/L.1444-P), N° de venta S.00.II.G.118 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 8 Los problemas en la declaración de la edad de la población adulta mayor en los censos (LC/L.1442-P), N° de venta S.00.II.G.117 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 9 Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo (LC/L.1445-P), N° de venta S.00.II.G.122 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 10 La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional (LC/L.1459-P), N° de venta S.00.II.G.140 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 11 Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales (LC/L.1460-P), N° de venta S.00.II.G.141 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 12 Informe de relatoría del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas (LC/L.1445-P), N° de venta S.00.II.G.144 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
-  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: