

## Los desafíos de fin de siglo y la problemática juvenil rural en América Latina

Ernesto Rodríguez\*

### Observaciones preliminares

En este artículo me gustaría ofrecer algunas reflexiones generales sobre los desafíos de fin de siglo en materia de política juvenil, desde el punto de vista de alguien que se dedica desde hace ya algún tiempo al tema de las políticas de juventud en América Latina, tanto desde el punto de vista de la realización de estudios e investigaciones, sobre estos temas (véase, por ejemplo, Rodríguez y Ottone, comps., 1989), como desde la óptica del asesoramiento y apoyo a la formulación, ejecución y evaluación de proyectos y programas específicos, y más recientemente desde la perspectiva del ejercicio de roles directrices en organismos gubernamentales. Al respecto, me tocó coordinar en 1990 la realización del denominado Primer Informe sobre la Juventud de América Latina (Rodríguez y Dabezies 1991), encomendado por la Organización Iberoamericana de la Juventud, que reúne a 22 gobiernos de la región. Aunque allí le dediqué un extenso capítulo al tema de la juventud rural, es preciso partir de la constatación. de que la atención de los investigadores y los ejecutores de las políticas de juventud ha estado concentrada en los últimos 10 años, al menos, en los jóvenes urbanos.

Este tipo de comentario podría hacerse extensivo a otras áreas temáticas más generales, lo que permitiría sostener que la reflexión que se ha realizado últimamente en términos de los principales desafíos de fin de siglo y la formulación de estrategias alternativas de desarrollo, también han otorgado alta prioridad al- ámbito urbano, relegando en consecuencia la problemática específicamente rural. Las propuestas de la CEPAL vinculadas con la transformación productiva con equidad, incluso, son un buen ejemplo en ese sentido, pero lo mismo podría decirse de otros organismos internacionales, sin que esto pretenda desmerecer en ningún caso los importantes aportes que se han realizado, y con los cuales me siento plenamente identificado.

---

\* En: Comisión Económica para América Latina CEPAL, *Juventud Rural: Modernidad y democracia en América Latina*, Primera parte: la problemática de la juventud, cap. II, CEPAL, Santiago de Chile, 1996. pp. 35-54.

En cualquier caso, parece evidente que, tal como se sostiene en el temario provisional del Seminario de Expertos (CEPAL, 1993), “las economías del año 2000 estarán integradas en una economía mundial en la cual el avance tecnológico y el conocimiento serán los factores determinantes”, y que “en las zonas rurales de la región, el secular atraso educativo y la creciente heterogeneidad productiva conspiran en contra de las posibilidades de que las nuevas generaciones de los estratos populares participen equitativamente en el aumento de la productividad y en sus beneficios”. Parece obvio, entonces, que “el doble desafío del desarrollo rural consiste en aumentar los conocimientos de la nueva generación y elevar la capacidad de la economía rural para absorber productivamente este recurso humano”.

## **A. Una ubicación necesaria**

En la primera parte de esta sección se identifican escuetamente los principales parámetros de la temática que nos convoca, en términos del “estado de situación”, para encarar en la segunda parte los principales desafíos de este fin de siglo, y concluir finalmente con algunas reflexiones que puedan constituir referentes específicos para nuestros debates sobre juventud rural.

### **1. Modernización y crisis en el agro latinoamericano**

No tiene sentido abundar en evidencias y consideraciones referidas al pasado, pero resulta necesario recordar telegráficamente las principales coordenadas que marcan la pauta de la actual situación del medio rural en América Latina y de sus jóvenes en particular.

Jacques Chonchol (1987) realizó hace ya algunos años aportes de gran relevancia en este sentido, al evaluar la evolución de la agricultura latinoamericana entre 1950 y 1980, destacando que conjuntamente con el mantenimiento de la vieja dicotomía entre latifundio y minifundio, se desarrolló en dicho período una nueva dicotomía que diferencia a la nueva agricultura capitalista de la tradicional agricultura campesina. Ello, como consecuencia de la modernización del agro latinoamericano, registrada ya en los años cincuenta, pero fundamentalmente en los sesenta y setenta, y que se frenó en gran medida en la década de crisis de los años ochenta.

La agricultura capitalista está completamente integrada al mercado, tanto para la venta de sus productos, como para la utilización de éstos como insumos de los factores

tecnológicos de la producción. La lógica esencial de la agricultura campesina es, en cambio, su supervivencia y la reproducción de las unidades familiares campesinas.

Por ello, las actividades domésticas y de producción están sólidamente integradas, lo que explica que la mano de obra sea la de la propia familia, aunque para determinadas tareas y en ciertas circunstancias se recurra al trabajo asalariado. El autoconsumo representa una parte importante de la producción, pero la economía campesina se integra al mercado de trabajo de formas diversas, que comprenden la producción comercial, la compra de productos de consumo corriente, la venta parcial de su fuerza de trabajo, y otras.

Sumados a estas dos formas básicas, existen además otros dos grupos: uno está constituido por trabajadores sin tierra que participan en tareas ocasionales y trabajos en la zafra, que habitan en aldeas y ciudades “dormitorios”, y el otro está compuesto por comunidades campesinas que trabajan en un régimen semiservil en haciendas tradicionales del agro latinoamericano. Todo ello en su conjunto muestra las significativas heterogeneidades verificables a nivel rural en casi todos los países de la región.

Las transformaciones inducidas por este proceso modernizador, además, han repercutido enormemente en los grupos sociales, intensificando y diversificando la producción, vinculando más estrechamente el agro con la industria y el comercio exterior e introduciendo importantes modificaciones en las relaciones de producción. Asimismo, han provocado intensos movimientos migratorios, incidiendo en la conformación de nuevos grupos y actores sociales, ahondando la concentración de la tierra y agudizando las condiciones de exclusión social preexistentes.

La crisis de los años ochenta, por su parte, reforzó muchas de las tendencias antedichas, pero a su vez la región se vio impactada por las profundas transformaciones de la economía mundial, esencialmente por el desacoplamiento de la economía agraria respecto a la industrial (al aumentar la oferta y disminuir la materia prima por unidad de producto), y por la decreciente participación del agro en el comercio mundial, a la medida que los países altamente industrializados desarrollaban políticas proteccionistas y sustitutivas de importaciones en estas materias.

## **2. Los jóvenes en el medio rural**

La literatura disponible a fines de los años ochenta, que fue utilizada para confeccionar el capítulo correspondiente a los jóvenes del medio rural del ya citado “Primer

Informe sobre la juventud en América Latina”, nos permitió identificar cuatro rasgos característicos –de los jóvenes rurales que los diferencian de sus pares urbanos: un contacto próximo y más temprano con el mundo del trabajo, una socialización conflictiva en que la familia es el agente fundamental, un período de moratoria de roles más acotado en el tiempo que en el medio urbano, y finalmente, una difícil autoidentificación como juventud y por ende un poco frecuente surgimiento de estos sectores como actores sociales.

La más cercana relación con el mundo del trabajo es aún más evidente en el marco de la agricultura campesina, y menor en el contexto de economías agrarias capitalistas, pero en ambos casos es más patente que en el contexto urbano, aun en los sectores más empobrecidos. Este fenómeno es desigual entre mujeres y varones, pero intenso en ambos grupos. Los varones jóvenes rurales ostentan una mayor presencia en el campo, mientras que las mujeres jóvenes rurales emigran en mayor proporción a las ciudades, a fin de integrarse rápidamente al servicio doméstico en casi todos los casos analizados.

Como se señaló anteriormente, el peso de la familia en la socialización juvenil es muy marcado, aunque ha ido disminuyendo en las últimas décadas, tanto en intensidad como en el grado de influencia de las pautas socializadoras más tradicionales. Concomitantemente, la importancia relativa de otros agentes de socialización, como la educación y los grupos de pares por ejemplo, ha ido aumentando su influencia últimamente, al igual que los medios de comunicación.

El que la moratoria sea más acotada ha dependido históricamente de la temprana incorporación de los jóvenes rurales al mundo del trabajo, la difícil permanencia en el sistema educativo y la temprana constitución de pareja y las nuevas familias, en relación con los jóvenes pertenecientes a las áreas más urbanizadas de nuestros países.

Las posibilidades de la juventud rural para identificarse con claridad, por su parte, son muy escasas en el marco de las economías agrarias campesinas, y un poco más “visibles” en las estructuras agrarias capitalistas, pero en ambos casos son escasas. En consecuencia, rara vez surgen actores sociales organizados en representación de estos jóvenes.

En síntesis, podría decirse que por muchas y muy variadas razones, el destino de los jóvenes rurales sigue siendo divergente del de sus pares urbanos. La cantidad y calidad de los servicios públicos a los que tienen acceso en cada caso se han ido paulatinamente separando a lo largo de las últimas décadas, lo que ha redundado en que los jóvenes del

medio rural tengan hoy, como se sabe, menor educación, menores ingresos, menos capacitación y –más escasas oportunidades de desarrollo personal y social futuro, que los jóvenes urbanos.

Las políticas públicas, en efecto, han sido extremadamente selectivas en este sentido, y aunque el acceso a la educación de los jóvenes rurales ha ido en ascenso en las últimas décadas, por ejemplo, su ritmo y dimensiones han sido notoriamente más bajos que en el medio urbano. Las políticas de juventud, por su parte, impulsadas por los institutos especialmente creados en los últimos años, también se han concentrado abrumadoramente en el medio urbano, todo lo cual, ha llevado a concluir que “el desarrollo rural es más un resultado del esfuerzo privado que de la programación pública”. (Rama, 1992).

## **B. Los desafíos de fin de siglo**

¿Cuáles son los principales desafíos en este puente entre el término de este siglo y el comienzo de un nuevo milenio? Diversos especialistas e instituciones internacionales se han dedicado últimamente a tratar de responder este tipo de interrogantes.

### **1. La inversión en recursos humanos**

En su Informe sobre el desarrollo humano 1992, el PNUD hizo un vigoroso llamado de atención sobre las disparidades internacionales entre ricos y pobres, señalando que mientras el 20% más rico de la población mundial concentra 82.7% de la riqueza total, el 20% más pobre sólo accede a 1.4%, con lo cual la disparidad internacional es en la actualidad por lo menos 150 veces mayor entre los primeros y los segundos, “habiéndose doblado en el curso de los últimos treinta años”.

Según el enfoque del PNUD, “los países ricos y pobres compiten en el mercado internacional en calidad de socios desiguales”, por lo que “si se pretende que los países en desarrollo compitan en un mayor pie de igualdad, requerirán inversiones masivas en capital humano y desarrollo tecnológico” (PNUD, 1992).

La CEPAL en consonancia con dicho enfoque, ha demostrado reiteradamente que el patrón de desarrollo latinoamericano ha contrastados drásticamente con el predominante en los países industrializados e incluso con el correspondiente a las naciones de industrialización reciente (especialmente en el contexto asiático), particularmente en lo que tiene relación con el proceso de ahorro e inversión, la formación de recursos humanos y la

difusión del progreso técnico. Así, mientras los países, que llevaron adelante con éxito sus procesos de industrialización y desarrollo privilegiaron el ahorro y la inversión productiva, tomando como base la inversión en recursos humanos y en la esfera tecnológica, los países latinoamericanos basaron sus estrategias económicas en la renta proveniente de la explotación de sus recursos naturales (sin incorporación de nuevas tecnologías), el endeudamiento externo y la expansión del consumo suntuario (CEPAL, 1990).

Frente al patrón de desarrollo predominante, la CEPAL y OREALC (1992) están postulando (en el marco de la propuesta de la CEPAL antes mencionada) que “la educación y el conocimiento” constituyen el “eje de la transformación productiva con equidad”. Así, los dos objetivos centrales de las estrategias de desarrollo a nivel regional (la consolidación democrática. en el plano interno y la competitividad en el plano internacional) se deben apoyar centralmente en la educación. Por ello, “resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países, que hace posible el crecimiento sostenido apoyado en la incorporación y difusión de progreso técnico” (CEPAL/OREALC, 1992).

## **2. Pobreza y equidad en el horizonte del año 2000**

En la búsqueda de mayores niveles de equidad, la lucha contra la pobreza ocupa un sitio muy especial. Los estudios disponibles hasta el momento muestran estimaciones muy disímiles en cuanto a la magnitud y la composición interna de la pobreza, pero en general se coincide en señalar la gravedad de la situación.

Así, la CEPAL ha realizado estimaciones correspondientes, a 1990, que muestran que existen alrededor de 196 millones de pobres en América Latina, de los cuales 115 millones 500 000 habitan en las áreas urbanas y 80 millones 400 000 en el medio rural. Las cifras correspondientes a la población en condiciones de indigencia alcanzan, por su parte, a 93 millones 500 000 en el total de la población, a 44 millones 900 000 en las áreas urbanas y a 48 millones 800 000 en las áreas rurales.

Según diversas estimaciones, hacia el año 2000 la pobreza aumentará en números absolutos, aun en las hipótesis de crecimiento económico más optimistas. El PNUD, por ejemplo, ha estimado que la pobreza disminuirá de 47% en 1990 a 44 ó 43% (según las hipótesis de crecimiento económico formuladas), pero en números absolutos pasará de 204

millones a 245 ó 232 millones, respectivamente. De acuerdo con estos cálculos, a fines de siglo es probable que se vuelva a los niveles absolutos de mediados de los años setenta (PNUD, 1992) lo que implicaría en palabras de Tokman “que la década perdida se convierte en una generación en términos de pobreza” (Tokman, 1990).

La pregunta clave es, evidentemente, si se puede erradicar o al menos disminuir sustancialmente la pobreza. La CEPAL ha calculado, con cifras de 1986, que para erradicar la pobreza se requeriría transferir alrededor del 4.8% del producto interno bruto a los sectores afectados por dicho problema, y sólo 1% para erradicar la indigencia. El Banco Mundial (1990), por su parte, calculó que la erradicación de la pobreza (estima en niveles más bajos que los de la CEPAL) implicaría una transferencia de 0.7% del producto, lo que sería equivalente a un impuesto de 2% sobre las rentas del 20% más rico de la población. Estas cifras podrían indicar que la tarea es posible, al menos desde el punto de vista de los recursos necesarios.

Siguiendo un razonamiento lógico, la siguiente pregunta debería centrarse en cómo superar la pobreza, indagando sobre los mejores caminos para arribar a la meta deseada. La experiencia recogida hasta el momento parece mostrar algunas evidencias importantes.

En primer lugar, ya hay sobrada evidencia sobre la falsedad de la afirmación que sostiene que el crecimiento económico asegura automáticamente la equidad social. Los cálculos del PREALC relativos a la deuda social demuestran que mientras el producto se expandió en 161% en el período 1960-1977, la reducción de la pobreza fue de sólo 18 puntos porcentuales.

También se sabe que un elevado nivel de ingresos no asegura automáticamente mayores niveles de desarrollo humano. En efecto, Sri Lanka registra una esperanza de vida de 71 años y una tasa de alfabetismo de 87%, con un ingreso *per cápita* de 400 dólares, mientras que Brasil, con un ingreso cinco veces superior, tiene una esperanza de vida de 65 años y una tasa de alfabetización de 78%, según el *Informe sobre el desarrollo humano* del PNUD. Lo mismo podría decirse de los elevados niveles de gasto social, si éste no está debidamente focalizado y tiene carácter progresivo.

La tercera lección que emerge de la experiencia es que las políticas para combatir la pobreza, basadas exclusivamente en la redistribución de ingresos y/o activos, no son sostenibles en el largo plazo. Las políticas aplicadas en varios países latinoamericanos, particularmente en la primera mitad de los años setenta, muestran la transitoriedad de la

redistribución si ésta no va acompañada de una expansión económica y de un manejo adecuado de los equilibrios macroeconómicos.

Podría concluirse, entonces, que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para enfrentar con eficacia la pobreza. Se requieren, además, intervenciones selectivas que aseguren que una buena parte de dicho crecimiento económico va a beneficiar a los sectores empobrecidos.

Es necesario, entonces, un conjunto complejo y amplio de medidas macroeconómicas y microeconómicas (en el marco de la transformación productiva) que aseguren al menos inversión en capital humano (salud, vivienda, educación básica, etc.) para lograr niveles mínimos de vida. Lo anterior requiere inversiones que permitan la igualdad de oportunidades de ascenso social para todos (educación media y superior, empleo productivo, etc.) y una mejora en los niveles de consumo de toda la población (a través de políticas de precios adecuadas, por ejemplo) que hagan posible un acceso igualitario a los diferentes signos de la modernidad.

### **3. Mercado laboral y desarrollo**

Un aspecto particularmente relevante en todo el proceso que se analiza está vinculado con el mercado laboral. En efecto, una buena parte de las posibilidades de combatir eficazmente la pobreza y de poder además enfrentar con éxito la transformación productiva con equidad se basa en la capacidad real de crear suficientes y adecuados empleos productivos, para cubrir la aún creciente incorporación de mano de obra al mercado laboral, y por esa vía, brindar los ingresos que hagan posible la elevación de los niveles de consumo, ahorro e inversión necesarios.

Los estudios del PREALC han sido muy claros al señalar las limitaciones que hay que enfrentar en estas materias, así como elaborar propuestas alternativas al respecto. En el primer caso, dichos estudios han demostrado sobradamente que en la década de 1980 el mercado laboral en América Latina perdió el dinamismo de las tres décadas anteriores, y se deterioró significativamente su contribución al desarrollo de nuestros países (Infante, 1991).

Las perspectivas hacia el año 2000 tampoco son muy alentadoras, al menos si se tienen en cuenta las proyecciones realizadas por el PREALC (1991).

En efecto, tomando como referencia dos escenarios alternativos de desarrollo futuro (construidos ambos sobre la base de criterios optimistas), las proyecciones muestran que aún en el caso del escenario de crecimiento rápido, la informalidad urbana persistirá, dado que el crecimiento del sector formal urbano no será suficiente para absorber la creciente demanda prevista para lo que resta de la década.

Al parecer, también es esperable un proceso creciente de diferenciación entre los países, pero podría suponerse –con cierta base real- que “el proceso de transformación productiva simulado en los noventa generaría mejores precondiciones para la creación de empleos e ingresos a partir del 2000” (PREALC, 1991).

Al parecer, se podrían producir otros efectos significativos en este proceso de modernización durante la fase transicional, especialmente en lo relativo a una mayor flexibilización laboral y una mayor movilidad de la mano de obra. En ambas áreas habría que trabajar intensamente en el futuro inmediato, procurando una adecuada recalificación de la mano de obra, una mayor eficacia de los servicios públicos de empleo (CIAT/OIT 1991), un aumento significativo de la productividad (a través de los incentivos correspondientes), y una mayor estabilidad laboral, procurando, además, estimular la búsqueda de soluciones negociadas frente a las reducciones de personal, incentivando al mismo tiempo la reasignación de mano de obra hacia las actividades en expansión, y apoyando enérgicamente la recalificación del liderazgo sindical.

#### **4. Descentralización, concertación y democracia**

En este rápido análisis de los desafíos del fin de siglo, resta por revisar esquemáticamente las dimensiones políticas y operativas de la transformación productiva con equidad. Si la meta (y esto es altamente consensual en la región) es la afirmación democrática, al menos tres dimensiones son importantes: la reforma del Estado, la descentralización y la participación concertada de los diferentes actores relevantes en el proceso de desarrollo.

El tema de la reforma del Estado estuvo durante muchos años entrampado en la dicotomía sobre la mayor o menor injerencia que debía tener el Estado. Sin embargo, paulatinamente se ha ido abriendo camino la tesis de la reformulación de los roles y del tipo de intervenciones que el Estado debería tener en el futuro, dejándose de lado las posturas extremadamente dirigistas o neoliberales. En esta óptica, el Estado no necesariamente debe reducir sus funciones, sino que debe centrar sus intervenciones en aquellas áreas

estratégicas que no pueden quedar libradas a las leyes del mercado, como asimismo, en aquellas esferas en las que se toma imprescindible una intervención niveladora o “igualadora”, a fin de disminuir o atenuar las desigualdades sociales existentes.

Esto tiene diversas connotaciones, tanto en el plano de la modernización operativa del propio aparato estatal, como en la definición de nuevas “reglas de juego” que reflejen las nuevas realidades en materia de distribución relativa del poder. Así, el tema de la participación de la sociedad civil adquiere nuevas dimensiones, especialmente en lo referente a la labor de los denominados organismos no gubernamentales (ONG), que paulatinamente se han ido insertando en la ejecución de planes y programas sociales y económicos que antes estaban reservados exclusivamente al Estado, y en el marco de estrategias gubernamentales más amplias, en varios países de la región.

Del mismo modo, el tema de la concertación política en diferentes niveles adquiere también cada vez más, relevancia. Así sucede, naturalmente, en el ámbito laboral, donde empresarios y, trabajadores, han comenzado a reformular sus posturas tradicionales, en busca de mejores condiciones para el éxito económico de las empresas, abandonando paulatinamente los enfoques basados puramente en la explotación de la fuerza de trabajo y en la lucha de clases, y procurando, en cambio, implantar modalidades basadas en la colaboración, mediante la, utilización de fórmulas sustentadas, en salarios participativos, vinculados con la productividad.

La construcción de acuerdos nacionales en áreas específicas del desarrollo también ha aumentado en diversos países de la región. La propia modernización del aparato estatal, por su parte, requiere importantes esfuerzos en materia de renovación y capacitación de recursos humanos, modernización de la infraestructura disponible, elevación sustancial de las remuneraciones, reestructuración administrativa y orgánica, etc.

Una de las claves al respecto puede ser la descentralización, tanto en términos económicos y sociales como en el plano estrictamente político. Diversos autores han analizado las múltiples implicancias de este fenómeno, desde muy distintas ópticas políticas e ideológicas. Boisier (1992), por ejemplo, ha insistido en la importancia que tiene la descentralización en la búsqueda de mayores niveles de equidad, mientras que Hopenhayn (1988) ha insistido en la importancia de la descentralización en lo atinente a la participación.

Por último, y sin pretender agotar la lista de temas pertinentes en estas esferas, será necesario también efectuar cambios profundos en los sistemas políticos vigentes en

nuestras sociedades, al menos en lo que tiene que ver con los sistemas de partidos, los sistemas electorales y los regímenes de gobierno. En este sentido, se ha debatido intensamente en diversos países de la región la adopción de regímenes parlamentaristas, y no presidencialistas, la elección popular de cargos de gobierno hasta ahora sujetos a mecanismos de nominación indirecta (especialmente a nivel municipal) y otros elementos conexos, con el objeto de asegurar mayores niveles de gobernabilidad, legitimidad, participación y estabilidad política a las diferentes sociedades de la región. (Véase por ejemplo, Nohlen y Solari, comps., 1988).

### **C. Algunos temas para la reflexión colectiva**

Después de este largo periplo por los problemas que con seguridad todos conocemos suficientemente, corresponde centrarse en asuntos más estrictamente vinculados con los jóvenes rurales. Desde nuestro punto de vista, los ejes centrales que deben considerarse son los dos ya destacados en la introducción: cómo aumentar los conocimientos de las nuevas generaciones y cómo elevar la capacidad de la economía rural para absorber productivamente los recursos humanos que serán cada vez más y mejor calificados.

#### **1. Oportunidades y obstáculos previsibles**

Desde los primeros años de la década de 1990 los aspectos más críticos han comenzado a revertirse, aunque la situación sigue siendo extremadamente difícil en la mayoría de los países de la región. La evidencia es conocida y no queremos abundar al respecto. Baste recordar que el producto interno bruto creció 12.5% entre 1981 y 1990, mientras que sólo entre 1991 y 1995 aumentó aproximadamente 15%. El producto por habitante, por su parte, decreció en -8.9% en los años ochenta pero se incrementó un 5% en estos últimos cinco años, según cifras de la CEPAL (1995).

Al parecer, lo peor de la crisis ha pasado, pero importa recordar que la situación es muy diferente en cada uno de los países de la región. En cualquier caso, parece posible afirmar que, de manera lenta pero persistente, comienza a afirmarse el esperado proceso de recuperación. La CEPAL ha propuesto utilizar los excedentes que se han ido generando en los programas sociales para asegurar una mayor equidad social, y los gobiernos de la región reunidos en la Conferencia sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile 23 al 25 de noviembre de 1992) mostraron una mayor y más decidida voluntad para aceptar ese reto.

Se reflexionó en el mismo sentido, en el seminario sobre **Reforma Social y Pobreza: hacia una Agenda Integrada de Desarrollo**, convocado en Washington, D.C. por el PNUD y el BID en febrero de 1993, que reunió a un amplio conjunto de autoridades gubernamentales y técnicos especializados de todo el continente.

El informe central de la reunión (BID/PNUD, 1993) plantea enfáticamente la necesidad de fortalecer el sector social, equiparándolo, política y jerárquicamente, con el sector de las políticas económicas de nuestros gobiernos, aumentando de manera decidida y significativa los recursos volcados a los programas sociales, modernizando al mismo tiempo sus principales instituciones, y dándoles una mayor coherencia interna por la vía del fortalecimiento de los denominados “frentes sociales”.

Al parecer, ésta es una tendencia que va reuniendo creciente consenso, sobre, las bases de dos líneas argumentales principales que respaldan el enfoque: por un lado, la constatación del inicio de un proceso de recuperación económica que comienza a ser cada vez más evidente y generalizado, lo que permite contar con la “base material” para alcanzar dichas metas; y por otro lado, la constatación de la fragilidad democrática y la inestabilidad política, antes aludida, que requieren ser enfrentadas, por la vía de una búsqueda de mayores cuotas de legitimidad y respaldo popular de la gestión de los diferentes gobiernos de la región.

Germán Rama ha fundamentado adecuadamente este tipo –de necesidades, en el marco del citado foro de Washington, D.C. Luego de identificar los diferentes modelos de desarrollo de capital humano vigentes en los siglos XIX y XX, y después de preguntarse por qué las políticas sociales no dieron mejores resultados en nuestros países, el investigador reúne argumentos muy sólidos para sostener que “a fines de siglo, se presenta por primera vez un conjunto de situaciones y procesos sociales muy favorables al desarrollo social en América Latina”. Entre dichos factores, destaca la caída de las tasas de natalidad global, la reciente incorporación de las masas pobres y analfabetas a la ciudadanía, la considerable acumulación realizada en materia de políticas sociales de los últimos años, a pesar de la crisis, y los nuevos requerimientos de recursos humanos que plantea el proceso de apertura de las economías.

“Actualmente –sostiene- todos los actores productivos de bienes o de servicios están bajo competencia internacional. No hay más mercado cautivo ni para el industrial, ni para la enseñanza técnica ineficiente o para la universidad de formación obsoleta [...]. El período

actual es el de la integración de los recursos humanos al mercado internacional [...]. Las nuevas tecnologías han vuelto inútil el menor valor de los salarios en América Latina. Esta opción queda desechada. Ahora forzosamente hay que manejar la tecnología más moderna con el personal más capacitado. Las empresas necesitan ahora de la nueva formación de base y de capacitación permanente de recursos humanos. Por primera vez en la historia de América Latina empresas y demanda social coinciden en cuanto a la importancia de la reforma social” (BID/PNUD, 1993).

Los jóvenes son un componente central de los recursos humanos de nuestras sociedades, y por tanto, constituyen un eje de las nuevas estrategias de desarrollo que deben ejecutarse en esta última década del siglo. Por ello, las políticas de juventud tienen, y deben tener aún mayor importancia, al tiempo que se deben ir renovando más y más sus enfoques principales. Examinemos, entonces estos aspectos, con algún detalle adicional.

## **2. Políticas de juventud: hacia un enfoque integrado**

Históricamente, como se sabe, las políticas de juventud en América Latina han tenido un escaso nivel de especificidad, y han respondido sólo parcialmente a la compleja situación de los diferentes sectores juveniles existentes. Han sido políticas concentradas en algunas pocas áreas problemáticas (la educación, la recreación, etc.) y en algunos sectores juveniles (generalmente pertenecientes a los estratos medios y altos de nuestras sociedades, integrados al sistema educativo y que residen en los principales centros urbanos de la región), y que e han descuidado otras esferas importantes de la problemática juvenil (el empleo, por ejemplo) y vastos sectores juveniles no tan “visibles” pero relevantes, como son los jóvenes del medio rural, los del estrato popular urbano, las mujeres jóvenes y otros.

Todo esto tiene su explicación. En general, en los años cincuenta los jóvenes eran muy poco más que un sector poblacional que había que “educar” y “entretener en su tiempo libre”, dado que su proceso de incorporación social, en el marco de la modernización ya aludida, era relativamente fluido. A fines de los años sesenta, en cambio, la creciente y dinámica movilización estudiantil, sumada al auge de los movimientos hippies, transformó a los jóvenes en un sector social que había que “controlar”. Con la crisis, los jóvenes pasaron a preocupar a los sectores dominantes, fundamentalmente por su vinculación con el consumo de drogas, las prácticas delictivas y otras conductas anómicas afines, fenómenos en los que por cierto participaban sólo unos pocos jóvenes. Todas estas expresiones estaban insertas en agudos conflictos generacionales entre padres e hijos, originados por

las crecientes distancias que generaban la transición rural-urbana, la masificación educativa y el avance de los medios de comunicación.

Sólo a mediados de los años ochenta, con ocasión de la preparación y celebración del Año Internacional de la Juventud, se comenzaron a realizar esfuerzos más serios y sistemáticos por comprender la realidad juvenil sin tantos mitos y estereotipos como en el pasado y por formular políticas y planes más acordes con las circunstancias reales de la vida de dichos los jóvenes.

Así, se desarrollaron mayores y mejores esfuerzos en el terreno de las investigaciones sobre la juventud (Rodríguez y Ottone, comps., 1989), y se comenzaron a aplicar programas de capacitación y empleo para jóvenes urbano-populares, desconocidos hasta el momento, con enfoques que procuraban superar las prácticas paternalistas y asistencialistas hasta ese momento predominantes.

Sin duda, mucho se ha avanzado desde entonces, pero el efecto real de todos los esfuerzos realizados ha sido, lamentablemente, muy escaso, debido a la falta de experiencia previa, a la escasez de recursos con que se ha tenido que trabajar y a los errores de enfoque que se cometieron en casi todos los casos nacionales que conocemos y que hoy podemos apreciar con mas claridad: i) un divorcio muy grande entre las políticas de juventud y las políticas sociales y económicas en general; ii) una enorme dispersión de esfuerzos (las instancias centralizadoras cumplieron funciones de ejecución más que de tuición y coordinación), tomando a los jóvenes exclusivamente como destinatarios de las políticas y no como actores participantes de los procesos de desarrollo, y iii) un énfasis marcado en los conflictos de los jóvenes, desconociendo los aportes que éstos pueden hacer al desarrollo nacional.

En virtud de este diagnóstico, hemos promovido un enfoque alternativo que pueda guiar los esfuerzos que se realicen en esta última década del siglo, que ha quedado plasmado en una declaración (CEPAL, 1992d) que suscribió conjuntamente un amplio grupo de organismos de las Naciones, Unidas,” en setiembre de 1991 en la sede de la CEPAL.

Las políticas de juventud en este fin de siglo deberían ser, entonces,, **integrales**, en el sentido de procurar encarar la problemática juvenil en todos sus componentes y con una perspectiva de conjunto, en el marco de las estrategias globales de desarrollo; **específicas**, en cuanto a responder con precisión a las múltiples aristas de dicha problemática, sin esquemas preconcebidos; **concertadas**, en el sentido de integrar a todos los actores

relevantes; descentralizadas, en cuanto a brindar una alta prioridad a los esfuerzos en el plano local; **participativas**, (esto es, con un gran protagonismo juvenil), y **selectivas**, es decir, con acentos prioritarios en los jóvenes de los estratos populares urbano y rural, y en particular a las mujeres jóvenes.

Estas políticas renovadas deberían apoyarse en un sólido sistema institucional, liderado por los institutos nacionales de la juventud, y compuesto además por comisiones interministeriales especiales, consejos nacionales (que agrupen a las organizaciones y movimientos juveniles), comisiones legislativas específicas, instancias de coordinación a nivel municipal, etc. Asimismo, se debería contar con adecuado respaldo de orden político y financiero.

Para que este esquema sea viable, se requiere además la reformulación del sector social en general, fortaleciendo los denominados “frentes sociales”, jerarquizando sus roles respecto a los gabinetes económicos y elevando sustancialmente el gasto público social, que debe ser concebido naturalmente como una inversión sumamente rentable en términos del desarrollo y la democracia.

### **3. Políticas integrales de juventud y desarrollo rural**

¿Cómo podría integrarse el desarrollo rural y a los jóvenes rurales en el marco de los procesos reseñados? Para comenzar, habría que recordar que en general existe un divorcio muy grande entre las instituciones responsables de las políticas para la juventud y las encargadas de impulsar el desarrollo rural, y que dicho divorcio debería ser superado efectivamente. Como se sabe, esto es muy fácil decirlo, pero muy difícil concretarlo.

A las ya destacadas tendencias a la concentración en las esferas urbanas de parte de las primeras, se suman las tendencias de las segundas a no considerar realmente las especificidades de los jóvenes en el contexto de la esfera rural en que trabajan. Rara vez se impulsan desde estos ámbitos programas específicamente centrados en los jóvenes, y cuando ello sucede, las iniciativas se concentran abrumadoramente en aspectos recreativos o de capacitación de los jóvenes, descuidándose casi completamente los aspectos vinculados con su inserción laboral, la constitución de parejas, los procesos migratorios, su participación social y política, etc.

Los enfoques predominantes son en general extremadamente paternalistas, y no consideran a los jóvenes como un recurso relevante desde la óptica del desarrollo rural

futuro. Por ello, probablemente, los jóvenes se interesan sólo parcialmente por este tipo de iniciativas, especialmente en su etapa más adolescente. Rara vez estas iniciativas tratan de apoyarse en grupos juveniles formales o informales, lo que resta continuidad y arraigo a las iniciativas concretas.

Los programas de alcance significativo aplicados en casi todos los países de la región en los años cincuenta y sesenta, fundamentalmente, se concentraban abrumadoramente en los hijos de productores medianos y grandes, descuidando completamente a los minifundistas y a los miembros de economías campesinas de autosubsistencia. Esto no quiere decir que no haya que llevar a cabo este tipo de iniciativas, pero es preciso reconocer sus limitaciones e impulsarlas exclusivamente en el ámbito de las economías agrarias capitalistas modernas altamente tecnologizadas.

Para los sectores más empobrecidos, por su parte, resulta elemental concretar esfuerzos más integrales, que provean respuestas satisfactorias a las necesidades básicas más apremiantes (alimentación, vivienda, educación básica, etc.), apoyadas principalmente en programas que generen ingresos propios, como ocurre en las microempresas productivas que han comenzado a operar en algunos países de la región. El acceso a la tierra sigue siendo en estos sectores una necesidad imperiosa, y seguramente, también se podrán lograr avances más significativos por la vía de la dignificación del trabajo asalariado.

Lo dicho pretende destacar la necesidad de asumir efectivamente la heterogeneidad de las situaciones existentes, diseñando y poniendo en práctica respuestas específicas en cada caso particular. Sin embargo, ciertas respuestas genéricas también serán necesarias. En este sentido, el campo más claro parece ser el que está vinculado con la educación, claramente divorciada de la realidad del agro latinoamericano. En este aspecto, conviene, recordar que no basta tratar de “agrarizar” el currículum urbano, sino que es preciso diseñar modelos pedagógicos específicos y reformular sustancialmente la administración y el funcionamiento de los establecimientos educativos.

Estos temas tienen particular importancia en el nivel medio, al que más y más están accediendo los jóvenes rurales, aunque enfrentando dificultades muy evidentes. Resulta imprescindible aumentar significativamente el acceso de estos jóvenes a la enseñanza media, si lo que se quiere es contar con individuos que dominen los códigos básicos para un adecuado desempeño en “las sociedades del conocimiento” hacia las que debemos avanzar.

Así, por ejemplo, será necesario organizar circuitos de transporte en torno a los establecimientos educativos de nivel medio, a fin de evitar el desarraigo las desigualdades que implica el traslado de estos jóvenes a los establecimientos urbanos. Del mismo modo, será necesario vincular más estrechamente la labor de esos establecimientos con el medio en que están insertos, y procurar la conformación de adecuados ámbitos de socialización juvenil, fomentando el arraigo juvenil al medio en dichos establecimientos. El vínculo estrecho de estas experiencias educativas con la labor productiva es otra de las condiciones ineludibles

La experiencia de los liceos rurales en el Uruguay, por ejemplo, es muy clara en este sentido, por lo que debería extenderse efectivamente para cubrir la significativa demanda insatisfecha existente (Corbo, 1993). Naturalmente, este tipo de experiencias en un país tan particular desde el punto de vista de su diminuto sector rural, no es fácilmente aplicable en otros contextos, por lo que se torna necesario tomar como referencia otras experiencias específicas.

Otra de las dimensiones relevantes en estas temáticas es la vinculada con la promoción de grupos juveniles, y la aplicación de medidas tendientes a facilitar su participación en los programas de desarrollo rural en cada caso, específico. Mucho se ha discutido al respecto, pero la experiencia de algunos países del Cono Sur, especialmente, parece demostrar la viabilidad y la relevancia de este tipo de esfuerzos. No nos extenderemos en esta materia, dado que está tratada de manera más que suficiente por Espíndola, en su artículo en este mismo libro.

En todo caso, creo que lo esencial es crear las condiciones para que los jóvenes puedan concretar su anhelo de permanecer en el medio rural, pero de modo decoroso, sin que ello sea vivido como una carga derivada de la falta de alternativas reales.

Para ello, es preciso recordar que cuando existen las posibilidades reales de desarrollar fecundas experiencias productivas y de vida, los jóvenes permanecen en su medio. Este tipo de fenómeno se extiende aún más cuando se conocen con más precisión las dificultades existentes en las ciudades, que se concebían ingenuamente en el pasado como fuentes de grandes oportunidades. Los censos de los años noventa, en algunos países de la región, parecen indicar claramente que los flujos migratorios del campo a la ciudad han ido disminuyendo.

#### **4. La plasticidad de los jóvenes y la permanencia del cambio**

Finalmente, quisiera destacar una vez más una percepción que felizmente se está abriendo paso en los últimos tiempos, y sobre la que hemos insistido desde hace ya muchos años: la de los jóvenes como recurso imprescindible para el desarrollo de nuestros países. Este tema tiene una importancia muy grande desde nuestro punto de vista, por cuanto ello obliga a dar muchísimo más prioridad a las políticas de juventud; al mismo tiempo que a una transformación sustancial de los enfoques tradicionales en la materia, según se ha analizado en estas líneas.

Germán Rama (1992) ha insistido en este mismo sentido. Más allá de destacar que los jóvenes deben ser atendidos adecuadamente por un criterio de simple justicia social en el contexto de una sociedad democrática, ha reiterado que el acento en el tratamiento de la juventud remite directamente a la renovación permanente de las sociedades, especialmente en un momento histórico en que los cambios se aceleran significativamente.

Así, ha señalado que “una sociedad enfrentada al cotidiano desafío de su renovación biológica tiene como requerimiento concebir y establecer procedimientos adecuados para proteger biológicamente su propia reproducción y para asegurar una adecuada socialización de sus nuevas generaciones, para que éstas puedan asumir, desde ya y en el futuro, los roles sociales, los comportamientos, los conocimientos y los valores adecuados a la continuidad de la sociedad en el tiempo”.

“De ahí –agrega- que el tratamiento de la juventud sea una dimensión crucial en la supervivencia y desarrollo de la sociedad. De la capacidad que tenga una sociedad de salvaguardar los patrimonios biológicos de las nuevas generaciones, de socializar a los jóvenes en los valores fundamentales que definen su existencia como sociedad, de formarlos en la cultura y el conocimiento apropiados al nivel de desarrollo de los países que figuran en la frontera de la transformación científica y tecnológica, de establecer condiciones de equidad en el acceso a los bienes materiales y culturales para preservar las bases sociales de la democracia, de evitar la pérdida de futuros recursos humanos por la vía de la formación y capacitación adecuadas para todos y de formar a los que van a ser sus ciudadanos con capacidad y responsabilidad para ejercer sus derechos soberanos, depende el desarrollo venidero de las presentes sociedades nacionales” (Rama, 1992).

Asimismo, el autor citado ha insistido en que en la particular etapa histórica en que nos encontramos, “en un mundo de permanentes cambios, la juventud pasa a tener un

papel de mayor relieve que en el pasado. Para la sociedad ya no se trata, tan sólo de asegurar su reproducción colectiva, sino que se presenta el problema de contar con individuos capaces de 'aprender a aprender' a lo largo de sus vidas. La reconversión industrial y social en Europa a puesto de relieve que, cuando el cambio es excesivamente acelerado, los hombres adultos no logran reciclarse en todos los casos, no solo en las competencias específicas, sino también en las actitudes"[...].

“La plasticidad de los jóvenes para aprender permanentemente y adaptarse con la naturalidad del 'iniciado' a las nuevas formas de organización social, –agrega más adelante- ha pasado a constituir un capital de tanto valor como el económico en la transformación. De la capacidad de nuestras sociedades para formarlos para un mundo cambiante y de la habilidad de apelar a los jóvenes para incorporarlos a actividades que requieren de tecnologías y procedimientos modernos, dependerá la adaptabilidad de las sociedades, ya no sólo a una etapa inmediata, concebida como de estabilidad luego de un ascenso –ya se llame sociedad moderna o sociedad postmoderna- sino a un tipo de modalidad social que seguramente regirá a lo largo de todo el siglo XXI, que se definirá por una permanente impregnación de la ciencia y la tecnología en el quehacer social y por un cambio constante en las maneras de sentir, de pensar y de hacer de los hombres” (Rama, 1992).

Si todo esto es así, y estamos convencidos al respecto, habrá que trabajar intensamente en el análisis minucioso de las implicancias de las políticas de juventud en términos de las futuras estrategias de desarrollo. En ese sentido, habrá que insistir en la necesidad de dar solución a la exclusión juvenil, procurando superar, por tanto, la aceptación social de dicha exclusión, extendida a todos los niveles, y especialmente entre los miembros de los sectores dirigentes de nuestras sociedades (Rodríguez, 1993b).

Creemos, que las largas citas incluidas en estas notas se justifican en la medida en que formulan con meridiana claridad las ideas que queremos transmitir y que se adaptan perfectamente al medio rural latinoamericano, al que debe Regar también la transformación productiva, la modernización y la equidad. Para que ello sea posible, será necesario aunar los esfuerzos de vastos sectores sociales y políticos, y en ese contexto, la participación renovada de los jóvenes rurales será imprescindible.

## **Bibliografía**

Banco Mundial (BIRF) (1990), Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, Washington, D.C.

BID/PNUD (Banco Interamericano de Desarrollo/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1993), **Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo**, Washington D.C.

Boisier, Sergio (1992), "Las relaciones entre descentralización y equidad", *Revista de la CEPAL*, N° 46 (LC/G.1717-P), Santiago de Chile, abril.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 1995, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1995, Santiago de Chile.

----- (1993), Temario Anotado del Seminario de Expertos Sobre Juventud, Modernidad y Democracia en América Latina (LC/R.1306), Santiago de Chile.

----- (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 5.92.11.G.5.

----- (1992b), Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1992 (LC/G.1751), Santiago de Chile.

----- (1992c), El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los noventa (LC/L.716 (Conf.82/6)), Santiago de Chile.

----- (1992d), Declaración conjunta de organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales sobre políticas relativas a la juventud en América Latina y el Caribe (LC/G.1730/Rev.1), Santiago de Chile.

----- (1991a), La juventud latinoamericana en los años ochenta: igualdad de oportunidades en educación y empleo (LC/R.960), Santiago de Chile.

----- (1991b), La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta (LC/G.1686), Santiago de Chile.

----- (1990), Políticas sociales en tiempos de crisis (LC/R.963), (LC/R.963/Add. 1) y (LC/R.963/Add.2), Santiago de Chile, 3 vols.

CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/oficina Regional de la Educación de UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. (LC/G.1702/Rev.2.P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.11.G.6.

CIAT/OIT (Centro Interamericano de Administración del Trabajo/ Organización Internacional del Trabajo) (1991), *Modernización de los servicios públicos de empleo en América Latina*, Lima.

Corbo, Daniel (1993), *El derecho de la juventud rural a la educación: la extensión de la enseñanza secundaria al medio rural*, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura.

Chonchol, Jacques (1987), *La evolución de la agricultura latinoamericana desde 1950 a 1980. crecimiento, modernización y marginalidad de los campesinos*, Caracas, Nueva Sociedad /Unitar-Profal.

Hopenhayn, Martin (1988), *La participación y sus motivos*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económico y Social (ILPES).

Infante, Ricardo (1991), *Mercado de trabajo y deuda social en los ochenta*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

INJ (Instituto Nacional de la Juventud) (1991), *Programa de oportunidades para los jóvenes*, Santiago de Chile.

Nolhen, D. y A. Solari (comps.) (1988), *Reforma política y consolidación democrática*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1992), "Tercer Mundo", *Desarrollo humano: Informe 1992*, Bogotá.

PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1991), *Empleo y equidad: el desafío de los noventa*, Santiago de Chile.

----- (1988), *Deuda social: ¿qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Santiago de Chile.

Rama, Germán (1993), *Las inversiones en capital humano (LC/MVD/R.100)*, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

----- (1992), *La situación de la juventud en América Latina (LC/MVD/R.99)*, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Rodríguez, Ernesto (1993a), *Capacitación y empleo de jóvenes en América Latina: experiencias y desafíos en la antesala del año 2000*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional (CINTERFOR) /Organización Internacional del Trabajo (OIT).

----- (1993b), *Juventud y sociedad en el Uruguay: una exclusión aceptada*, Montevideo, PLINJU.

Rodríguez, E. y B. Dabezies (1991), *Primer informe sobre la juventud de América Latina, 1990*, Quito, Conferencia Iberoamericana de la juventud.

Rodríguez, E. y E. Ottone (comps.) (1989), *Mitos, certezas y esperanzas: tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina*, Montevideo, Centro Latinoamericano sobre la Juventud (CELAJU) /Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Tokrnan, Víctor (1990), "Pobreza y homogeneización social: tareas para los noventa", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 19, Madrid, enero-junio.

Torres Rivas, Edelberto y otros (1989), *Excépticos, narcisos, rebeldes: sus estudios sobre la juventud*, San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).