

La Agenda 2030 como herramienta de desarrollo para los jóvenes en Argentina

The 2030 Agenda as a development tool for young people in Argentina

Gabriela Agosto ¹
 Mariano Fontela ²
 Laila Brandy ¹
 Martín Langsam ²

Abstract *Youth and adolescent populations constitute a critical set in global population. They are important to development agendas not for their quantity, but for other types of problem that favour the intergenerational reproduction of poverty and establish inequality gaps that accentuate processes of “de-institutionalisation” and “de-socialisation” of these populations and others: education systems insufficiently adapted to the current world of work or to the mass schooling of young people from vulnerable households; precarious labour markets, which many young people enter with poor qualifications; or socioenvironmental conditions that severely affect the health conditions of youth in marginal neighbourhoods. The 17 Sustainable Development Goals clearly signal the path forward for coming years, as well as highlighting the need for stronger, more innovative public policies to ensure “that no young people will be left behind”. The 2030 Agenda represents a unique opportunity for the State, private sector, civil society and the international cooperation system to harness positive synergies to improve young people’s quality of life.*

Key words *Adolescents, Sustainable development goals, Public policies, Policymaking, Health policies*

Resumen *La población de jóvenes y adolescentes representa un conjunto crítico de la población global. Su importancia para una agenda de desarrollo no se debe a la cantidad, sino a otro tipo de problemas que favorecen la reproducción intergeneracional de la pobreza y consolidan brechas de desigualdad que acentúan los procesos de “desinstitucionalización” y “desocialización”, entre otros: sistemas educativos insuficientemente adaptados al mundo del trabajo actual o a la escolarización masiva de jóvenes provenientes de hogares vulnerables, mercados de trabajo precarios a los que muchos jóvenes se incorporan con baja calificación, o condiciones socioambientales que afectan gravemente las condiciones de salud de jóvenes de barrios marginales. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible marcan con claridad el sendero a transitar en los próximos años, así como también resaltan la necesidad de innovación y fortalecimiento de las políticas públicas para asegurar “que ningún joven será dejado atrás”. La Agenda 2030 representa una oportunidad única para que el Estado, el sector privado, la sociedad civil y el sistema de cooperación internacional aprovechen sinergias positivas para mejorar la calidad de vida de la población joven.*

Palabras clave *Adolescentes, Objetivos de Desarrollo Sustentable, Políticas públicas, Formulación de políticas, Políticas de salud*

¹ Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, Argentina. Av. Julio Argentino Roca 782/5° Piso. C1067ABP Ciudad Autónoma de Buenos Aires Pcia. Bs. As. Argentina. gabriela.agosto@politicassociales.gob.ar

² Universidad Isalud. Ciudad Autónoma de Bs. As. Argentina.

Introducción

¿Por qué es importante abordar los problemas de la juventud de manera específica? Casi uno de cada cuatro habitantes del mundo tiene entre 10 y 24 años¹. A pesar de la tendencia al envejecimiento, la población de jóvenes en números absolutos continuará en ascenso en las próximas décadas. Mientras en las regiones más desarrolladas los jóvenes son el 17% de la población, en los países menos adelantados son 32%, lo que implica desafíos distintivos en materia de educación, salud y empleo. Este segmento poblacional recibe frecuentemente poca atención, mientras que el envejecimiento de la población es un tema abordado con mayor frecuencia entre decisores de políticas.

En los países latinoamericanos, el resultado de la “ventana de oportunidad” que podría representar la transición demográfica dependerá en parte de si los jóvenes efectivamente logran mayor acceso a una educación de calidad, si cuentan con herramientas para desempeñarse laboralmente de manera exitosa y de su salud física y mental. Para asegurar un mayor bienestar futuro, sociedades más democráticas y un mundo más equitativo y sostenible, es necesario impulsar políticas que aborden las problemáticas de los jóvenes, especialmente de los más vulnerables.

Algunos de los rasgos de la vulnerabilidad de los jóvenes se reflejan estadísticamente de una manera transversal a las cuestiones económicas y sociales. Por ejemplo, los homicidios constituyen la cuarta causa de defunción entre los jóvenes, y el 97% de los decesos de jóvenes ocurren en países de ingresos bajos y medianos². La población joven también se caracteriza por inserciones laborales discontinuas: en América Latina casi 50 millones de jóvenes de 15 a 24 años sufren diferentes formas de precariedad laboral, y de ellos 22 millones no estudian ni están empleados³. El análisis del que son objeto en el debate público estos jóvenes suele incluir referencias negativas más o menos explícitas, ignorándose con frecuencia que con su despliegue cotidiano de actividades son fundamentales en las estrategias de sus hogares⁴. La masividad del fenómeno y la desigualdad de su frecuencia entre los distintos quintiles de ingreso deberían al menos servir para revisar la pertinencia de los enfoques sectoriales tradicionales de las políticas de educación y trabajo.

Asimismo, estas desigualdades se expresan en altas tasas de morbilidad y mortalidad. Millones de jóvenes continúan sufriendo de desnutrición,

sobrepeso u obesidad en países en desarrollo, lo que los hace más vulnerables a enfermedades y a una muerte prematura. La tasa de fecundidad de las adolescentes en América Latina es mayor a 80 por cada 1.000 y es casi un 50% más alta que el promedio mundial⁵. Asimismo, las complicaciones durante el embarazo y el parto siguen siendo la segunda causa más importante de mortalidad de las mujeres de entre 15 y 19 años⁶. Por otro lado, el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) constituye la segunda causa de muerte entre los adolescentes⁷.

La juventud en Argentina

Tras la profunda crisis socioeconómica iniciada en el año 2001, en la Argentina la problemática juvenil y la precariedad laboral son ejes centrales de la cuestión social. La vulnerabilidad de los jóvenes es fuente de tensión tanto para la integración social como para la reproducción de la fuerza de trabajo. La ausencia de participación en actividades productivas y el aislamiento relacional conjugan sus efectos negativos para impulsar la desafiliación social⁸ que, sumada a la exclusión de los trabajos registrados, erosiona las posibilidades de realización personal y reproduce esquemas de exclusión a través de las generaciones. Guillermo Pérez Sosto y Mariel Romero⁹ identifican un factor determinante en la vulnerabilidad de los jóvenes: el mercado precario de trabajo. En la Argentina muchos jóvenes se insertan tempranamente en un mercado laboral donde para el grupo de 18 a 24 años de edad el 59% de los empleos no están registrados¹⁰. Por ello es necesario realizar aportes para el diseño de intervenciones estatales centradas en estrategias de reactivación de los dispositivos de integración social¹¹.

Las insuficiencias educativas y las dificultades para insertarse exitosamente en el mercado de trabajo también se asocian a problemas que condicionan el desarrollo a largo plazo. Los relevamientos de consumo de sustancias ilícitas y alcohol entre los jóvenes indican un crecimiento en los últimos años¹², mientras la tasa de embarazo adolescente continúa siendo elevada. No es efectivo abordar los problemas de educación, trabajo y salud de los jóvenes mediante enfoques sectoriales. Superarlos requiere de un abordaje integral. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable representa una oportunidad para impulsar acciones concretas que permitan asegurar los derechos de los jóvenes y el desarrollo de sus oportunidades y capacidades.

La Agenda 2030 en la Argentina

En septiembre de 2015 la República Argentina adhirió a la iniciativa internacional plasmada en la Resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En diciembre de ese mismo año el gobierno recientemente asumido ratificó al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) como organismo encargado de articular la aplicación y el seguimiento de la Agenda 2030. El proceso de adopción de la Agenda constó de varias etapas: a) el CNCPS priorizó las metas internacionales de acuerdo al objetivo “Pobreza Cero” asumido por el gobierno nacional, en el entendimiento de que es inherente a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS); b) las metas de ODS priorizadas por el CNCPS se asignaron, para su análisis, revisión y adaptación, entre los distintos ministerios y organismos del Poder Ejecutivo Nacional; c) se adoptó una visión transversal: la propuesta de metas e indicadores nacionales fue sometida a análisis del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Así se obtuvieron metas e indicadores oficiales de ODS de la República Argentina que fueron presentadas en el Foro Político de Alto Nivel de la ONU en julio de 2017.

Los jóvenes en el marco de la Agenda 2030

La Agenda 2030 incorpora a la juventud como un actor central de los ODS, en tanto puede asumir el rol de agente de cambio social. Sin embargo, la población joven se encuentra aún en una posición de debilidad relativa porque tiene escasa relevancia en los esquemas de discusión y decisión de políticas. Es por eso que se requiere trabajar para la construcción de espacios y mecanismos que impulsen la participación de jóvenes. En esta línea, las autoridades nacionales en colaboración con la ONU entre 2013 y 2015 incluyeron a jóvenes en consultas para determinar las prioridades ahora incorporadas en la Agenda 2030.

Además, el Gobierno Nacional desarrolla actividades de sensibilización, capacitación y difusión orientadas a diversos actores y a la ciudadanía en general, a fin de promocionar la Agenda con el objetivo de que sea asumida como un

compromiso por y para todos. En tanto los ODS involucran el establecimiento de metas de largo plazo, la sensibilización y el compromiso de los jóvenes constituye un requisito indispensable para su mejor cumplimiento.

Por otro lado, se definieron varias metas que abordan las problemáticas de la población joven en materia de salud, educación y empleabilidad. Entre ellas se destacan:

Meta 1.3: “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”. La meta nacional propone incrementar la proporción de población cubierta por sistemas de protección social, con especial atención en niños y jóvenes, por medio de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AxE).

Meta 4.4. “De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”. Por medio de políticas públicas se incentiva a adolescentes y jóvenes a finalizar sus estudios secundarios y a incrementar el uso de tecnologías de la información.

Meta 8.6. (adaptada) “De aquí a 2030, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación”, aumentando la terminalidad educativa y su capacitación para facilitar su incorporación al mercado laboral.

Políticas concretas para la juventud en el marco de la Agenda 2030

Interpelado por la Agenda 2030, el Estado Nacional creó el Plan Nacional de Juventud (PNJ), que articula esfuerzos con organismos gubernamentales en aspectos tales como la capacitación en oficios y primer empleo, terminalidad educativa, políticas culturales y artísticas, iniciativas deportivas, turismo, prevención de adicciones, situación de calle, salud reproductiva, participación ciudadana, violencia institucional o escolar, entre otros. Se pretende así promover e implementar políticas públicas de abordaje integral que fomenten la formación y el desarrollo de los proyectos de vida de jóvenes.

Dentro del PNJ se destacan programas del Ministerio de Desarrollo Social, entre otros: a) “Casas del Futuro” que tiene como objetivo reinsertar a jóvenes en situación de vulnerabili-

dad; en ellas se aprenden oficios tradicionales e innovadores e idiomas, se realizan talleres para promover talentos culturales, musicales y artísticos, y se brinda asistencia por parte de un equipo interdisciplinario de expertos; b) “Hablemos de Todo”: se desarrollan talleres y capacitaciones sobre temas tales como géneros y sexualidades; consumos problemáticos; trastornos de la conducta alimentaria; acoso laboral; *grooming*; violencias y *bullying*; y se brinda una vía de comunicación directa por medio de una plataforma digital con información y un consultorio en línea atendido por profesionales; c) “Acá Estamos”: se acompaña a los adolescentes para que concreten sus proyectos a través de jornadas solidarias donde se entregan materiales y herramientas a clubes, merenderos, murgas y otras agrupaciones de jóvenes.

Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se reconfiguró el Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, que brinda un conjunto de prestaciones integradas y capacitación para que puedan introducirse al mercado laboral, adquirir conocimientos sobre oficios, concluir trayectorias educativas, iniciar prácticas laborales o emprendimientos individuales.

Por otro lado, se creó el Plan de Reducción del Embarazo No Intencional en la Adolescencia. Entre sus prestaciones se encuentran: provisión y distribución de métodos anticonceptivos y entrega de anticoncepción hormonal de emergencia; aseguramiento de la disponibilidad y adaptación de las normas para que se provean métodos reversibles de anticoncepción en establecimientos sanitarios; consejerías en salud sexual y reproductiva; distribución de materiales con información útil para adolescentes; capacitación de docentes en educación sexual integral y aumento del número de escuelas con asesorías en salud integral; y campañas de comunicación digital y en medios de comunicación masivos.

Desafíos hacia el futuro

Los jóvenes no solamente son posibles agentes de cambio en cualquier sociedad, sino que transitan una etapa donde es posible revertir las inequidades que condicionan el desarrollo futuro¹³. Para ello se requiere remover los obstáculos para una protección social integral¹⁴, garantizando un acceso efectivo a servicios de calidad que garanticen una vida digna y un desarrollo humano sustentable, y promoviendo un conjunto de normas legales y políticas públicas que tengan como objetivo reducir la pobreza, la discriminación y la exclusión de las decisiones que afectan sus vidas.

Formular y aplicar políticas para la juventud requiere diseñar intervenciones articuladas intersectorialmente y con una perspectiva de derechos transversal. Hay amplia evidencia que indica que estas intervenciones tienen mayor eficacia en la medida en que superan la lógica del individuo aislado como destinatario de la política social y en que abordan los problemas en los contextos familiares y comunitarios de los sujetos^{15,16}. Tratándose de un régimen federal como el argentino, los enfoques intersectoriales conllevan un reto adicional para los distintos niveles estatales y áreas ministeriales, por la necesidad de mayores grados de concertación, planificación, coordinación y diálogo.

Esto explica la pertinencia de iniciativas en las que el Estado pueda orientar intervenciones sustentadas en modelos de integración social que superen las clásicas políticas sectoriales de inclusión o inserción. En esos modelos la participación del Estado no es exclusiva, sino que intervienen cooperativamente empresas privadas y la sociedad civil organizada. La pretensión de las políticas de inclusión es ampliar accesos o corregir resultados considerados injustos sin alterar sus causas. Se llaman políticas de integración social a las que, por el contrario, tienen como objetivo reestructurar el funcionamiento social que genera esos resultados. Además, la lógica habitual de las políticas de inclusión es enfrentar los problemas uno a uno con programas específicos, mientras las de integración social procuran la resolución conjunta de las causas de varios problemas distintos. Por otro lado, las personas no se integran aisladamente a su sociedad: la inclusión puede ser individual, mientras la integración es efectiva cuando es colectiva, grupal o familiar. Distintos enfoques conceptuales e investigaciones empíricas postulan que la integración social se potencia cuando los sectores más favorecidos son impulsados a cooperar con el resto para alcanzar juntos sus objetivos, por eso las políticas de integración social incluyen una dimensión de participación y de desfragmentación del espacio público. También, el postulado de la inclusión social se reserva para accesiones orientadas exclusivamente a quienes se encuentran excluidos, mientras el de integración social no solamente implica a quienes sufren privaciones, sino también a quienes no las sufren: no sería posible, por ejemplo, superar “el problema de la pobreza” si no se resuelve al mismo tiempo “el problema de la riqueza”, o sería quimérico resolver “el problema de las mujeres” si no se enfrenta al mismo tiempo “el problema de los varones”.

Existe un acuerdo generalizado respecto a que las políticas de inclusión social para los jóvenes son necesarias. Pero no hay suficiente consenso respecto a si la política de un Estado deba concentrarse únicamente en ese aspecto. Las políticas de inclusión suponen la afirmación de parámetros de sociedad “normal” que marcan umbrales mínimos a los que habría que restituir a los excluidos, pero por principio no interpelan el funcionamiento de esa supuesta normalidad social, ni las diferencias que en su interior se producen, ni analizan críticamente la sustentabilidad ambiental si todos pudieran imitar los estilos de vida de los sectores incluidos.

A los planes y programas ya mencionados podrían agregarse y combinarse otras estrategias que apunten a reducir desigualdades y a remover obstáculos para el desarrollo. Por ejemplo, las instituciones educativas, además de sus contenidos y métodos, podrían revisar sus normas rígidas de cursados anuales y asistencia continua, que fueron en su momento afines a un modelo de adolescente que tenía como única obligación acceder a la escuela, pero ya no resultan adecuadas para las trayectorias de jóvenes que entran y salen de inserciones laborales inestables o tienen que cuidar hijos, hermanos o familiares enfermos, sumado al hecho de que frecuentemente integran

hogares monoparentales o donde muchos miembros adultos tienen también inserciones laborales inestables, con lo cual las oportunidades de cuidado de otros familiares cambian continuamente. Así, en lugar de proveer exclusivamente incentivos para incluir a los jóvenes en las escuelas, es también necesario buscar nuevas formas institucionales flexibles a las diferentes situaciones de los jóvenes. Otro ejemplo es el de la posibilidad de promover que las escuelas y otros bienes inmuebles del dominio público se constituyan como espacios gratuitos y seguros de recreación, actividades culturales o deportivas para adolescentes y jóvenes del barrio. Otro ejemplo sería la promoción de espacios para el cuidado de hijos o hermanos de adolescentes de familias de bajos ingresos, para que puedan asistir a instituciones educativas o insertarse en el mercado de trabajo.

Pero la política pública que más aportará a la integración social de los jóvenes será aquella que pueda proveerles una visión de futuro, aquella que les ofrezca garantías de que vale la pena tener un proyecto de vida y consagrarse a él. En este aspecto el trabajo digno es considerado mayoritariamente como el principal organizador social, el que estructura vidas y tiempos vitales, el que posibilita la creación de vínculos relacionales sólidos que garanticen la integración social plena.

Colaboraciones

Para la elaboración de este artículo, G Agosto y L Brandy desarrollaron la caracterización general del problema y el análisis de las principales políticas públicas que actualmente se ejecutan en la Argentina, mientras M Fontela y M Langsam introdujeron referencias críticas acerca de posibles estrategias para el abordaje del problema.

Referencias

1. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). *Estado de la población mundial 2017*. New York: UNFPA; 2017.
2. Patton GC, Coffey C, Sawyer M, Viner RM, Haller DM, Bose K, Mathers CD. Global patterns of mortality in young people: A systematic analysis of population health data. *Lancet* 2009; 374(9693):881-892.
3. Trucco D, Ullman H, editoras. *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago: CEPAL; 2015.
4. Feijó MC. Las condiciones de vida de los ni-ni y cómo pensarlos de otra manera. *Revista ISALUD*. 2016; 52:40-43.
5. Näslund-Hadley E, Binstock G. *The Miseducation of Latin American Girls: Poor Schooling Makes Pregnancy a Rational Choice*. Washington: Inter-American Development Bank; 2010.
6. Trucco D, Ullman H, editoras. *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Santiago: CEPAL; 2015.
7. Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Estrategia mundial para la salud de la mujer, el niño y el adolescente (2016-2030)*. Washington: ONU; 2015.
8. Castel R. *Las metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona: Paidós; 1997.
9. Pérez Sosto G, Romero M. *La cuestión social de los jóvenes*. En <http://www.fundacion.uocra.org/documentos/recursos/articulos/La-cuestion-social-de-los-jovenes.pdf>.
10. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Segundo Trimestre 2017. Buenos Aires: INDEC.
11. Pérez Sosto G, Agosto G. El desarrollo y la cuestión social de la juventud. Comunicación a la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno "Desarrollo y Juventud", San Salvador, 2008.
12. Argentina. Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas. *Resumen de los resultados del estudio 2017 de consumo de sustancias psicoactivas. Población de 12 a 65 años*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación; 2017.
13. Mora Salas M, Oliveira O. *Desafíos y paradojas: los jóvenes frente a las desigualdades sociales*. México DF: El Colegio de México; 2014.
14. Agosto Riera G. Redes de Protección Social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo. *Revista de Políticas Sociales* 2014.
15. Clemente A. *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires: Espacio; 2014.
16. Belziti MC, Travi B, Fontela M. Estrategias de abordaje integrales para la pobreza persistente. *Revista de Políticas Sociales* 2017; 5.

Artigo apresentado em 10/10/2017

Aprovado em 26/02/2018

Versão final apresentada em 22/05/2018