

políticas de juventud en Latinoamérica

Argentina en perspectiva

Compiladores: Elisabet Gerber - Sergio Balardini

Dina Krauskpof
Helena Wendel Abramo
Alvaro Paciello
Oscar Dávila
Ernesto Rodríguez

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



SEDEACADEMICADEARGENTINA

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITICAS DE JUVENTUD EN LATINOAMERICA

Argentina en perspectiva

JUVENTUD

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



FLACSO

SEDEACADEMICADEARGENTINA

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

IMPRESO EN ARGENTINA
AÑO 2004

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 - 4º Piso
C1058AAK Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54-11) 4312-4296 / Fax: (54-11) 4312-1732
www.fes.org.ar / e-mail: fes.argentina@fes.org.ar

Coordinación Editorial: Elisabet Gerber

Diseño y Producción Gráfica:
YUNQUE, de Ildefonso Pereyra
Venezuela 3246 - C.P.: (1211) Buenos Aires, Argentina
Tel.Fax: 4957-6726 - E-mail: yunque1@yunquemm.com.ar



Indice

Perspectivas sobre la condición juvenil

y su inclusión en las políticas públicas. *Por Dina Krauskopf (Costa Rica)*

I. Perspectivas de la condición juvenil

1. Los cambios epocales y la condición juvenil
2. El tránsito globalizado al actual modelo económico social
3. La evolución de los paradigmas del enfoque de juventud

II. Perspectivas en la construcción de políticas publicas de juventud

1. Surgimiento de políticas públicas basadas en nuevos enfoques
2. Características de una política pública de juventud

III. La Política de Juventud de Costa Rica

Bibliografía

Políticas de juventud en argentina:

balance y perspectivas. *Por Sergio Balardini (Argentina)*

La lógica de las políticas implementadas

Visión de futuro

Nueva institucionalidad y ley de Juventud

Políticas de juventud en BRASIL:

nuevos tiempos, nuevas miradas. *Por Helena Wendel Abramo (Brasil)*

Antecedentes

Las diferentes juventudes

Cuestiones

Políticas Públicas de Juventud

Relaciones de cooperación público-privada. *Por Alvaro Paciello (Uruguay)*

1) Presentación

2) El tiempo, los espacios y los jóvenes urbanos

El tiempo y las diferencias para quien sabe acortarlo

El espacio y la ciudad que ven mis ojos

3) Desarrollando conceptos claves

Pilares sobre los cuales construir las políticas públicas

4) Temas imprescindibles para Políticas Públicas de Juventud exitosas

Desbalances del gasto social

La importancia del trabajo en Red



De la agregación programática a la visión constructiva de políticas de juventud. *Por Oscar Dávila León (CHILE)*

1. Presentación
 2. Opciones en política pública de juventud
 3. Política de juventud en sentido estricto
 4. La institucionalidad en materia de juventud
 5. Algunas tensiones e interrogantes para las políticas de juventud
 6. Comentarios finales: estado de las cosas y debate en la Argentina
- Bibliografía

Políticas de juventud en América Latina:

aprendizajes y desafíos. *Por Ernesto Rodríguez (Uruguay)*

La Juventud Latinoamericana ante una encrucijada paradójica

¿Por qué ocurren las cosas de este modo? Algunas explicaciones a tener en cuenta

Oportunidades y desafíos a encarar en este principio de nuevo siglo/milenio

Diez criterios básicos para un enfoque alternativo en políticas de juventud

Las principales prioridades sustantivas a encarar en términos programáticos

Los requerimientos prioritarios desde la gestión institucional

Voluntariado juvenil: los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo

Algunas reflexiones finales para comentar colectivamente

La situación en Argentina: algunos comentarios adicionales

Presentación

La Fundación Friedrich Ebert (FES) en la Argentina y el Proyecto Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) hemos coincidido, a partir de nuestras diferentes actividades en temas de juventud, en el interés por iniciar un trabajo en común en el desarrollo de un programa de actividades que, sin perder la perspectiva del conjunto social, intenta partir de las necesidades y propuestas de los propios actores juveniles, así como también de las áreas gubernamentales responsables de las Políticas de Juventud.

Sabemos que aproximarnos a la temática de las políticas de juventud implica sumergirse en un mar de paradojas: tantas y cada vez más voces señalando su importancia, tanta propuesta valiosa y acción creativa, conviven con la vulnerabilidad in crescendo de este sector, a la vez que la fragmentación y desarticulación son el cuño distintivo entre la mayoría de los programas y planes destinados a los y las jóvenes.

Es en este contexto, desarrollamos diversas líneas de trabajo apuntando, por una parte, al diseño e implementación de las políticas públicas de juventud tanto en el nivel nacional como local. Paralelamente, intentamos identificar a las agrupaciones y movimientos juveniles y apoyar algunas de sus propuestas y acciones tratando de establecer canales de articulación entre estas dos esferas: la de las áreas gubernamentales y la de la sociedad civil organizada. A su vez, procuramos acercar experiencias de otros países, en la convicción de lo enriquecedor que resulta el ejercicio de extender la mirada hacia otras latitudes de la región. Como se desprende de este planteo, un plan de trabajo que aspire a integrar tan diversas dimensiones, no tendría cabida en enfoques de corto plazo.

Una de las primeras acciones desarrolladas en el marco de este emprendimiento conjunto de la FES y FLACSO tuvo lugar los días 6 y 7 de mayo de 2004, cuando realizamos en Buenos Aires el Seminario Internacional "Diseño de políticas públicas de juventud en el nivel nacional. Experiencias y propuestas". La idea central de este seminario apuntó a iniciar un proceso de reflexión y propuesta en torno al diseño de políticas públicas para la juventud, apoyadas en consensos y con la activa participación de diversidad de actores sociales, políticos y gubernamentales.

Los invitados a exponer en el seminario fueron funcionarios responsables de proyectos y programas destinados a jóvenes del Estado Nacional, jóvenes dirigentes y referentes de organizaciones de la sociedad civil, legisladores nacionales y especialistas internacionales con amplia experiencia en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de Juventud.

Entre los objetivos cumplidos a través del Seminario se cuentan:

- La identificación y caracterización de los programas desarrollados desde el Estado Nacional.
- La puesta en común de la oferta programática referida a la Política de Juventud y su acercamiento a las organizaciones sociales que trabajan con jóvenes.



A su vez, a lo largo de la actividad se señalaron, como objetivos a desarrollar:

- La apertura de un espacio de reflexión y elaboración de propuestas sobre modalidades y posibilidades para la construcción de una Política Pública de Juventud en el nivel nacional.
- La generación de un ámbito de debate sobre las principales experiencias de gestión de Políticas de Juventud en los niveles regional e internacional.

Ciertos indicios resultan significativos respecto del interés que este tema genera: por un lado, la inmediata respuesta y disposición a colaborar por parte de, prácticamente, todos los responsables de las distintas áreas del gobierno involucradas en el desarrollo de políticas de juventud -o cuyos destinatarios sean, en gran medida, jóvenes-. Por otra parte, la nutrida asistencia que superó nuestras expectativas como organizadores y obligó a extender el horario de la jornada más allá de lo previsto, así como también el alto nivel de los debates, que puso de manifiesto el compromiso con la temática y la competencia técnica de los participantes.

Esta publicación reúne las ponencias de los especialistas internacionales que asistieron al seminario y, en la mayoría de los casos, incluyen en sus artículos una reflexión sobre la situación en Argentina a partir de las presentaciones y debates desarrollados durante las dos jornadas.

Esperamos que, tal como nos propusimos al diseñar el seminario y esta publicación, estemos dando un primer paso hacia una serie de debates y acciones que conduzcan a la construcción conjunta de una Política Pública de Juventud, es decir, consensuada, integral y articulada.

Agradecemos a:

Expositoras y expositores internacionales que aportaron sus experiencias: Dina Krauskopf (Costa Rica), Helena Abramo (Brasil), Ernesto Rodríguez (Uruguay), Alvaro Paciello (Comisión de Juventud de Montevideo, Uruguay), Oscar Dávila León (Chile).

Funcionarios y funcionarias a cargo de programas nacionales: Jefatura de Gabinete de Ministros, Dirección Nacional de Juventud, SEDRONAR; Ministerio de Salud; Subsecretaría de Medio Ambiente; Secretaría de Deportes; Ministerio de Justicia; Secretaría de Derechos Humanos; Ministerio de Educación; Secretaría de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Trabajo.

Representantes de organizaciones juveniles nucleadas en la Mesa de Concertación Nacional, que presentaron sus experiencias de articulación con el Estado.

Legisladoras y legisladores nacionales que presentaron diversos proyectos de ley destinados a jóvenes: Dip. Nac. Margarita Jarque (Proyecto de Ley Nacional de Juventud); Dip.

Nac. Eduardo García (Proyecto Modificación de la Ley de Estupefacientes 23.737 por la Despenalización de la tenencia estupefacientes para el uso personal); Dip. Nac. Blanca Osuna (Proyecto de Ley "Plan de inclusión escolar total, plena y oportuna"); Dip. Nac. Laura Mussa (Proyecto de Ley "Regimen legal aplicable a las personas menores de 18 años de edad, infractoras a la Ley Penal")

Flavio Turné, asesor de la Dip. Margarita Jarque, colaborador clave en todas las etapas de armado y desarrollo del seminario, que constantemente aporta propuestas en torno de las temáticas de juventud.

Sergio Balardini
FLACSO - Argentina

Elisabet Gerber
Fundación Friedrich Ebert en la Argentina







JUVENTUD

10



1

PERSPECTIVAS SOBRE LA CONDICIÓN JUVENIL Y SU INCLUSIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dina Krauskopf - Costa Rica

Profesora Emérita de la Universidad de Costa Rica
Consultora Internacional en Adolescencia y Juventud





El posicionamiento de las juventudes en las sociedades latinoamericanas se ha visto impactado, a lo menos, por tres grandes grupos de transformaciones interrelacionadas: 1) los cambios epocales, 2) el modelo económicosocial imperante, 3) la evolución de los paradigmas del enfoque de juventud. Pasaré a caracterizarlos someramente en la primera sección.

En la segunda sección, analizaré las nuevas condiciones para la construcción de políticas públicas de juventud. Finalmente presentaré un breve bosquejo de la Política de Juventud de Costa Rica.

I. Perspectivas de la condición juvenil

1. Los cambios epocales y la condición juvenil

La globalización y modernización han determinado el desarrollo de nuevas subjetividades, la prolongación de la vida con la consecuente modificación del recorrido existencial y la ruptura de las secuencias del mismo.

El período juvenil ha ido prolongándose (con ampliación de sus límites tanto en un sentido ascendente como descendente) en la misma medida que las sociedades se van desarrollando. La incorporación a la sociedad con roles tradicionalmente adultos, no es homogénea. La edad se mantiene como un dato importante, pero insuficiente. Es un referente biológico y normativo.

Dado que antes de los 18 años las personas se consideran adolescentes y luego adultas, se produce una ambigüedad en el reconocimiento del sujeto juvenil que tiene consecuencias que van en detrimento del avance en las políticas y favorece su invisibilización en la planificación social (Krauskopf, 2003). Esta ausencia de un claro reconocimiento social de la identidad juvenil es lo que en planeamiento estratégico se denomina un supuesto letal. Es un vacío imprescindible de superar para el desarrollo efectivo de las políticas de juventud.

Ya no son aplicables las definiciones clásicas de juventud que decían que ésta empezaba cuando la persona dejaba la niñez y terminaba cuando se casaba, trabajaba y participaba formalmente como ciudadano. Tales eventos no ocurren actualmente dentro de un tiempo secuencial y lineal programado.

El período juvenil tiene valores distintos en sociedades, estratos socioeconómicos y culturas. Además, su finalización ha dejado de ser un hito que se pueda definir con parámetros fijados desde una imaginaria homogeneidad social y regulada secuencia de eventos. Estas características conducen a la pérdida de vigencia de concepto de moratoria psicosocial, que estaba inserto en un espacio de preparación que se suponía linealmente ubicado en la fase juvenil como parte del recorrido de vida. El sentido de vida de las personas jóvenes se fortalece con la participación efectiva (Krauskopf, 2003).



Esto se enmarca en la aceleración de los cambios, que cumplen un papel importante al modificar el sentido tradicional de la temporalidad. Existe dificultad para percibir un horizonte global que estimule depositar la vida en el futuro adulto (meta de la moratoria). El futuro deja de ser el eje ordenador del presente y es el presente el que fundamenta los pasos que se vislumbran en el futuro. Los adultos del presente no serán los adultos del futuro.

La incertidumbre es un elemento que debe incorporarse al desarrollo. Ya no son claros los peldaños hacia un horizonte seguro y predefinido traducido en un proyecto de futuro. Nuevas estrategias deben incorporarse en el sentido de vida. La flexibilidad juvenil para incorporar los conocimientos y aportar a la innovación se valoriza. A la vez, las distancias generacionales con los adultos se modifican: ahora los jóvenes saben cosas que los adultos no saben³.

Lo señalado impacta las formas de participación juvenil, donde en lugar de los parámetros político ideológicos de épocas pasadas, prevalecen los parámetros éticos, estéticos, subjetivos, la valoración de las metas palpables, la articulación débilmente institucionalizada, la expresión mediante redes vinculantes y flexibles, la organización a través de coordinaciones transitorias y movilizaciones coyunturales (Serna, 1998).

2. El tránsito globalizado hacia el actual modelo económico social

Los cambios socioeconómicos debilitan los procesos de interacción basados en la equidad; se incrementan los procesos de exclusión y se agrava la situación de poblaciones juveniles específicas. Los jóvenes enfrentan una insuficiencia del modelo de desarrollo que los afecta particularmente y también altera la integración y el desarrollo de sus sociedades.

La resistencia a través de la desconexión activa es una expresión importante ante la ausencia de propuestas realmente incluyentes para las juventudes. Las situaciones de exclusión han favorecido la emergencia de autoorganizaciones con visibilidad aterrante. La respuesta política más frecuente a esta manifestación ha sido la amplia visibilización del poder represor apoyado en la estigmatización y la acción violenta, denominado por Santa Cruz (2003) como populismo punitivo.

El modelo económico imperante ha contribuido al incremento de la brecha social y a acentuar la heterogeneidad dual excluyente de las juventudes. Se aprecia mayor articulación internacional para los grupos sociales de más recursos económicos y mayor aislamiento para los sectores pobres (Lechner, 1998). Los grupos juveniles de mayor nivel económico experimentan la ruptura de fronteras en su relación con los y las jóvenes de dife-

³ La falta de reconocimiento de este nuevo balance, muchas veces se expresa en los bloques generacionales (término aportado por el sociólogo uruguayo Julio Bango), una especie de discurso paralelo entre jóvenes y adultos que afecta incluso el sistema educativo y la vida familiar.

rentes partes del mundo. La polarización socioeconómica al interior de los países produce una dualidad donde estos jóvenes se parecen más a jóvenes que encuentran en sus mismas condiciones en otros países que los jóvenes pobres de sus propios países.

3. La evolución de los paradigmas del enfoque de juventud

Visto este panorama: ¿cuáles son los enfoques que enmarcan las políticas? Esquemáticamente pueden reconocerse dos enfoques:

- a) Tradicionales: se caracterizan por el enfoque adultocéntrico y la visión de un desarrollo normativo del período juvenil. Allí podemos encontrar el paradigma de preparación y el paradigma que enfoca este período como etapa problema.
- b) Avanzados: enfocan el desarrollo como proceso de transformaciones, enriquecimiento personal y social de las juventudes en interacción con los entes del entorno y sustentado en la biografía, la historia y el presente de la sociedad. Aquí se encuentra el paradigma de ciudadanía y de joven actor estratégico del desarrollo, que lo incluye como productor cultural.

Enfoques de juventud. Su relación con políticas y programas.

PARADIGMA	POLITICAS	PROGRAMAS
Transición a la adultez Etapas de preparación	Orientadas a la preparación para la adultez Extensión de la cobertura educativa tiempo libre sano y recreativo, servicio militar	Universales Indiferenciados Aislados Baja cobertura
Riesgo y trasgresión Etapas problema para la sociedad	Compensatorias Sectoriales (predominantemente salud y justicia) Focalizadas	Asistencialidad y control de problemas específicos Relevancia a juventud urbano popular Dispersión de las ofertas
Juventud ciudadana Etapas de desarrollo social sujeto de derechos	Articuladas en política pública intersectoriales Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, culturales, sociales y económicos	Integrales participativos Extensión de alianzas Equidad y no discriminación Transversalidad institucional
Juventud: actor estratégico del desarrollo Etapas de formación, aporte cultural y productivo	Articuladas en política pública intersectoriales orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y cultural, desarrollo de capital social	Enfrentamiento de la exclusión Aporte juvenil a estrategias de desarrollo Expresión artística y cultural

Fuente: Krauskopf, D. Participación social y desarrollo en la adolescencia. UNFPA, 2003.

A veces basta con que en un país exista preocupación y ciertas acciones gubernamentales dirigidas a las personas jóvenes, para considerarlas políticas de juventud. Esta simplificación oculta la ausencia real de políticas

II. Perspectivas en la construcción de políticas públicas de juventud

Aun es frecuente un amplio e indiferenciado uso del concepto de "política de juventud". A veces basta con que en un país exista preocupación y ciertas acciones gubernamentales dirigidas a las personas jóvenes, para considerarlas políticas de juventud. Esta simplificación oculta la ausencia real de políticas e ignora que no sólo existen diferencias de naturaleza entre política de gobierno y política de Estado, así como entre políticas y planes de acción, además de las características propias de una política pública. Por otro lado podemos reconocer políticas omisas, implícitas y explícitas.

1. Surgimiento de políticas públicas basadas en nuevos enfoques

Existen, al menos, seis factores que contribuyen a la emergencia de políticas públicas basadas en nuevos enfoques⁴.

- El carácter disperso e inconcluso del aporte estatal en el campo social, como consecuencia de la adopción de políticas de restricción del gasto ha puesto de manifiesto que "lo social también es importante" en la agenda pública, como también lo han venido señalando los organismos internacionales (BID, Banco Mundial). Así emerge el reconocimiento de que se requiere de un compromiso político para construir las nuevas dimensiones del Estado Social en los países.
- La transición demográfica en muchos países de América Latina coloca al grueso de la población en los rangos de edad característicos de las personas jóvenes y da lugar al planteamiento del bono demográfico que impulsa la inversión en juventud y su valoración como actor estratégico.
- La existencia de un capital activo constituido por instituciones relacionadas con políticas para poblaciones jóvenes en muchos de los países (entre ellas, los llamados organismos oficiales de juventud), a las cuales corresponde organizar equipos con capacidad de diseño y de presión política. Se cuenta con esquemas novedosos de capacitación y de generación de nuevas rutinas institucionales que incorporan avanzados y certeros paradigmas respecto a las personas jóvenes para su incorporación al desarrollo nacional.
- El surgimiento de rectorías orientadas a poblaciones, derechos y diversidad, donde se revisan las políticas de sectores, para incluir políticas de actores. Los Estados han comenzado a responder con una nueva institucionalidad que pre-

⁴ Basado en la revisión efectuada en el desarrollo de la Política Pública de la Persona Joven de Costa Rica.

senta transformaciones frente a diversas situaciones y poblaciones y generan un clima idóneo para la construcción de políticas de juventud.

- El avance del enfoque de derechos. El derecho internacional concerniente a los derechos humanos ha establecido derechos individuales y colectivos en los ámbitos civil, político, cultural, económico y social⁵. El enfoque de derechos ha tomado gran fuerza en las últimas décadas y su avance ha sido globalizado, si bien no es homogénea su incorporación por los Estados. Su aplicación reconoce a las personas como sujetos de derecho, sin distingo de ninguna condición, permitiendo una concepción de integralidad, no-discriminación (incluida la étnica) e igualdad social. Esto incluye acciones de afirmación positiva para aquellas personas que requieren de la restitución de los derechos que les han sido negados por encontrarse en desventaja social o pertenecer a alguna minoría. Dicho marco ha sido fuertemente implementado para la niñez y la adolescencia y se han abierto condiciones que favorecen el desarrollo de iniciativas con las juventudes.
- La evolución de los paradigmas en las políticas de juventud que ha incorporado iniciativas de organismos internacionales y nacionales en el fomento de planteamientos incluyentes de las juventudes. Al respecto, ya efectuamos los señalamientos en el cuadro anterior.

2. Características de una política pública de juventud

Analizaremos algunas precisiones respecto a las políticas de juventud. Las propuestas avanzadas de políticas de juventud buscan conjugar la acción del Estado y la sociedad civil a fin de integrar plenamente a las mujeres y hombres jóvenes del país a los procesos de transformación económica, social, política y cultural. Aspiran a la inclusión de las juventudes en el desarrollo nacional disfrutando de todos los derechos sociales, culturales, políticos, civiles y económicos.

Son políticas fundamentadas participativamente, consultadas y validadas por las juventudes de los países, por diversos sectores estatales y de la sociedad civil. Es importante que

⁵ Los mismos están desarrollados en la Carta Internacional de Derechos Humanos que es un conjunto integrado por tres textos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Se incluyen en la carta, los dos protocolos optativos. Documentos que fueron revisados y ratificados por los países en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993). Existen otras normas adicionales, derivadas de las anteriores que han constituido otros tantos refinamientos de las normas jurídicas internacionales relativas a una gama muy amplia de cuestiones, entre ellas los derechos de la mujer, la protección contra la discriminación racial, la protección de los trabajadores migrantes, los Derechos del Niño y muchas otras.

incorporen sus lineamientos en el marco general de políticas socioeconómicas de tal modo que se favorezca el trabajo integral y se creen oportunidades y condiciones para la población joven.

Como **política pública** una política de juventud:

- es el marco orientador de un sistema de acciones, donde existen múltiples componentes que dan cuenta de esta orientación a lo común.
- Se caracteriza por dar cuenta de los intereses de los diferentes actores de la sociedad. Expresa el horizonte de las perspectivas conjuntas de las acciones, tanto de las instituciones de gobierno como de la sociedad en general, y cifra importantes expectativas con relación a la participación activa de una pluralidad de actores, entre los cuales las juventudes deben adquirir relevancia creciente.
- Requieren la articulación intersectorial de la oferta estatal, la coordinación de ésta con diversos actores sociales, en particular, la incorporación de los esfuerzos y conocimientos generados por la sociedad civil y la consolidación de espacios de participación creciente y responsable de la juventud.

Como **política de Estado** una política de juventud:

- pretende ser un marco y compromiso político de largo plazo, que posibilite los procesos sociales necesarios para la consolidación de un contexto nacional equitativo integrado.

La **política pública de juventud**:

tiene como meta ser el marco articulador de las políticas y la legislación nacional, para propiciar y concretar en un Plan de Acción el abordaje de las personas jóvenes de manera integral, estratégica y palpable.

- El Plan de acción traduce la Política a la acción. Cómo se llevará a cabo, quiénes serán los responsables y los recursos asignados. El plan de Acción es elaborado participativamente de acuerdo a la orientación política y filosófica de la Política de Juventud aprobada. Su elaboración establece nuevos desafíos en el campo de los conocimientos y formación de capacidades para desarrollar propuestas transversales de políticas públicas de juventud.
- Una política pública de juventud debiera contemplar las siguientes características de coherencia y aplicación⁶:
- una representación o discurso sobre la juventud y su realidad ciudadana, exento de estereotipos y discriminación.

⁶ Basado en la Política Pública de la Persona Joven de Costa Rica.

- Un marco normativo que propicia y respalda la realización de la condición de ciudadanía en las y los jóvenes. Frecuentemente una Ley de Juventud.
- El marco para una oferta programática que garantiza al ejercicio de los derechos sociales, culturales y económicos de la juventud, mediante modelos de gestión abiertos a la participación de los propios jóvenes y de su entorno social de forma género sensitiva.
- El establecimiento de un Sistema de Juventud que articula la participación de las juventudes en red y establece vías de interlocución para la toma de decisiones con las instituciones de juventud y entidades pertinentes.
- Mecanismos institucionales y de gestión en red con las y los jóvenes, sustentados en una rectoría clara, con alto rango, capaz de fijar horizontes y desconcentrar permanentemente las acciones y las responsabilidades.
- Los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación, donde los recursos fiscales no sólo deben ser una de las fuentes posibles, sino la más importante.
- Un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos estatales mediante la rectoría en materia de juventud, la incorporación de una metodología de abordaje interinstitucional e intersectorial, los aportes de los enlaces con la sociedad civil, y con la participación de quienes se constituyen en sujetos y actores de las políticas: las personas jóvenes.
- Un soporte de investigación que incluya la participación de los y las jóvenes y un marco en el cual la actividad científica sea aplicada al desarrollo de las personas jóvenes y sus condiciones de vida. A menudo Observatorios de la Juventud.
- Un conjunto articulado de mecanismos de comunicación pública que permita la circulación multidireccional de:
 - a) la información sobre la situación, normativa, y oportunidades existentes en materia de desarrollo juvenil.
 - b) el funcionamiento de la propia política pública de juventud -y de los asuntos públicos en general- que permita la visibilidad de las iniciativas, la escrutabilidad ciudadana respecto del uso de los recursos, los resultados y la evaluación de las acciones.

III. La Política de Juventud de Costa Rica

Para concluir, para ilustrar con un caso derivado de los conceptos presentados en este documento, presentamos un esquema de los hitos que fueron claves en la construcción de la política de juventud de Costa Rica.



La Política de Juventud de Costa Rica

- Se construye por mandato de la Ley de Juventud.
- La Ley establece el Sistema Nacional de Juventud.
- El Sistema Nacional de Juventud esta conformado por las siguientes instancias:
 - a) el Viceministerio de la Juventud que preside la Junta Directiva, b) la Junta Directiva del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven que tiene representación interministerial de alto nivel (Ministros y Vice ministros) y de la Asamblea Juvenil de la Red de la Persona Joven, c) el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven cuya Directora Ejecutiva tiene la secretaría técnica de la Junta Directiva, d) los Comités Cantonales de Juventud y e) la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.
- La Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes está integrada por miembros de los colegios públicos y privados, asociaciones de desarrollo comunal, comités cantonales de la persona joven, universidades públicas y privadas, instituciones para-universitarias, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema. La Red Nacional tiene como máximo órgano la Asamblea Nacional Consultiva de la Persona Joven.
- La Asamblea Nacional Consultiva de la Persona Joven está integrada por personas jóvenes en representación de cada uno de los Comités Cantonales, las universidades públicas y privadas, instituciones de educación paraunivesitaria, partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, etnias, ONGs y Asociaciones de Desarrollo.
- La propuesta de Política se sometió a consulta con jóvenes en todas las regiones, también a expertos y funcionarios de ONG y OG. Sus avances fueron debatidos con las instancias de carácter institucional.
- La Política fue aprobada por la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven y promulgada por el Gobierno.
- Sus componentes se organizaron por derechos de la siguiente manera:

Derechos Civiles

Derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal

Derechos Políticos

Derecho a la participación ciudadana

Derechos Sociales

Derecho a la salud integral y condiciones de vida saludables

Derecho a la familia y de las familias



Derecho a la equidad y a la no discriminación
Derecho a la educación equitativa

Derechos Económicos

Producción
Empleo
Empleabilidad
Vivienda
Crédito
Tierra
Acceso a bienes productivos
Comercialización

Derechos Culturales, Deportivos y de gozar de los beneficios del progreso científico

Recreación
Arte
Tiempo libre
Expresión de las diferentes manifestaciones de la cultura juvenil
Derecho a la creación y expresión artística y cultural
Derecho al deporte, a la participación en grupos deportivos y a lugares donde el mismo se pueda practicar.
Acceso al progreso científico

Los componentes en la Política se expresan en estrategias y lineamientos para el Plan de Acción. El Plan de Acción está en elaboración a través del Diálogo Social y la participación de las instancias del Sistema de Juventud.

IV. Reflexiones finales sobre la situación en Argentina*

Existen avances claros en la conceptualización sobre el posicionamiento y representación de los enfoques de juventud, reconocida como actor estratégico y sujeto de derechos. Conjuntamente se da una operacionalización incipiente del reconocimiento ciudadano de las juventudes. La existencia en el Parlamento argentino de una propuesta de Ley de Juventud resguarda derechos, aporta visibilidad positiva, construye una institucionalidad que favorece un sistema con rectoría y posibilidad de financiamiento.

Sin embargo, paralelamente, se advierten riesgos de debilitamiento del posicionamiento social del sujeto juvenil cuando, por ejemplo en el campo de la justicia se propone bajar

* Según las presentaciones y debates desarrollados durante el Seminario del 6 y 7 de mayo de 2004.

la edad de imputabilidad y se le nombra como el sujeto problemático de las intervenciones.

La concreción en la realidad social no depende exclusivamente de estos avances, pues la identidad social y nacional son un contexto del desarrollo. El aporte juvenil tendrá mayor expresión en la medida en que se fortalezca la puesta en marcha del marco democrático con que se construye la sociedad. Un logro urgente de alcanzar es la actualización de adultos en los enfoques sobre las juventudes y sus realidades. La colaboración intergeneracional para el desarrollo de su sociedad requiere tener un cuerpo capacitado en juventud y sus políticas, con una matriz que convenza a diferentes sectores: empresarial, comunicacional y cultural.

Desde diversos ángulos el seminario destaca la desprotección de los derechos de los jóvenes. Los jóvenes en situación de pobreza son muchos y se señala que son los que están más privados de los derechos elementales. La juventud rural es aún un sujeto invisible. Las políticas deben integrar a los jóvenes vulnerables y excluidos con las demás juventudes, romper la autoexclusión y la segmentación de la ciudad. El enfoque territorial tiene una importancia estratégica. Los adultos no están eximidos de la protección y apertura al desarrollo de las personas jóvenes

En los debates se reconoce la deuda que tiene la democracia con los muchachos que están encarcelados. Asumirla incluye revisar la ley de responsabilidad penal juvenil y resolver las leyes basadas en la minoridad irregular y la ley de patronato para los hijos.

Para encontrar la integralidad social urge acortar brechas de exclusión, integrar jóvenes de todos los estratos, romper las barreras de autoexclusión en que se mueven estos jóvenes y combatir desde la sociedad la mayor criminalización de los jóvenes pobres. Con respecto a esto vale citar la frase de un participante: "nos acordamos de los jóvenes para penalizarlos, no nos acordamos de ellos para efectivizar sus derechos".

En el seminario se concluyó que predominan programas y acciones dispersas y que existen esfuerzos, algunos muy promisorios y otros con éxitos de articulación e integración de actores juveniles. Se da una incipiente diferenciación entre políticas, planes, programas y acciones, pero falta la tecnología específica para la construcción de un plan de acción. Es necesario identificar experiencias válidas de trabajo con jóvenes, analizar los planes operativos, los planes de desarrollo y fijar las prioridades y las metas palpables. Es necesario, también, alcanzar la coherencia para articular la actual coexistencia de diversos enfoques.

No se trata sólo de la gestión de programas, sino de alcanzar una comprensión múltiple, multidimensional en la formulación programática que permita una integralidad superior en los abordajes del sujeto juvenil, sus derechos y potencialidades. En la construcción del eje esencial requerido, se ha avanzado en el consenso sobre el diseño de políticas inclusivas con y para las juventudes sobre la base de la interacción de actores sociales, si bien faltan aún precisiones que cuenten con las miradas hacia y desde los sujetos juveniles.

Este planteo lleva a la discusión sobre participación del actor juvenil y su multidimensionalidad. Esta se expresa en la definición de los campos de interés para la participación de los jóvenes, su voz en el desarrollo del país y en las decisiones que les competen, en la

agenda que construyen como movimiento social, en el papel de las juventudes en la ejecución de las propuestas, así como la necesidad de abrir espacios para sus demandas. Los jóvenes piden respuestas y si no las reciben se retiran a otros ámbitos. La participación juvenil no debe eximir de responsabilidad al Estado y los sectores claves de la sociedad.

La condición juvenil ha variado: de identidades adscriptas a pertenencias sociales han pasado a identidades juveniles como tales. Los códigos de estas identidades y sus propuestas hay que descubrirlos, enfrentar el desafío de las diversidades y el disenso. Las experiencias acumuladas muestran que ningún grupo juvenil tiene la total representatividad de lo joven. Existe tanto la diversidad como un núcleo básico con fronteras políticas. Los jóvenes quieren participar, pero la sociedad no los quiere valorar como jóvenes o no encuentra las vías para hacerlo.

La política pública es la construcción junto con un proyecto de país, y no sólo respuestas ante coyunturas que emergen. Se reconoce que la elaboración de una política involucra la construcción de la plataforma común entre el Estado y los demás actores. El nivel de política de Estado sólo se sostiene cuando la sociedad lo asume y lo torna innegociable.

Un punto crítico, identificado en el diseño de políticas de juventud, es lograr una política de actores en un sistema de sectores. Se avanzó en la revalorización de los sectores, ámbito que había sido minimizado en la búsqueda de la intersectorialidad necesaria para el logro de la integralidad.

Los sectores siguen lógicas diferentes en las que influyen, incluso, variables técnicas y partidistas, y dimensiones de la situación nacional y de la economía. Una política de juventud sólo es eficiente si puede atravesar los temas y toca, por ejemplo, trabajo, educación y cultura con integralidad. De lo contrario se sectorializa la realidad. Los sectores requieren ser analizados, identificar cuándo incluyen a los actores y cuándo los excluyen; cuáles son sus posibilidades y sus vacíos.

Como ejemplo del desarrollo de posibilidades en los sectores se señaló que la educación puede reconocer al sujeto juvenil como productor cultural y actor estratégico, la salud como sujeto de derecho y actor estratégico. La justicia enfocarlo como sujeto de derecho y evitar la estigmatización del sujeto juvenil, pues difiere de la niñez, en la cual la protección se expresa con el resguardo de derechos.

Durante el seminario quedó en evidencia que existen diferentes esferas y sectores no tradicionales en el campo juvenil cuyos nuevos ámbitos y estrategias es necesario incorporar. En este marco citamos a la Cancillería, al sector de Tecnología y a los que provienen de una internacionalización y vinculación económico social en el tratamiento del tema con los jóvenes. Se da también el desafío en el campo del trabajo, en el cual cabe incluir al sector privado en un marco propicio para la construcción de respuestas.

En el trabajo con los sectores, las bases deben ser claras y articuladas, aun cuando partan de puntos diferentes, pues el diseño de la política de juventud contiene distintos componentes que atraviesan los sectores y permiten el desarrollo coherente de las diversas



alternativas. La construcción de la transversalidad requiere articulación y coordinación. El rol de los organismos de juventud demanda, por lo tanto, la rectoría y la capacidad de trabajar con los sectores y los actores.

Se busca una construcción participativa con el Estado, los especialistas y los jóvenes. El papel de los municipios y de diversas entidades institucionales y juveniles es fundamental cuando se orienta al diálogo y la sostenibilidad, y evita la reducción de la apropiación de las iniciativas. La evaluación también debe ser compartida.

Las palabras claves que resumen las conclusiones del debate son:

Inclusión - Articulación - Integración

Bibliografía

- Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (2004). *Política Pública de la Persona Joven*. San José, Costa Rica
- Krauskopf, Dina (2003). *Participación social y desarrollo en la adolescencia*. UNFPA, Costa Rica
- Krauskopf, Dina (2003). *Proyectos, incertidumbre y futuro en el período juvenil*. En Archivos Argentinos de pediatría. 101 (6)
- Krauskopf, Dina (2003). *La construcción de políticas de juventud en Centroamérica*. En Políticas Públicas de Juventud en América Latina: políticas nacionales. Dávila, Oscar, editor. CIDPA ediciones. Viña del Mar, Chile
- Lechner, Norbert (1998). *Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina*. En Chile 97. Análisis y opiniones. FLACSO, Santiago.
- Santa Cruz, María (2003). *Violencia y juventud en El Salvador*. Presentado en la Conferencia Centroamericana de Juventud. CIRMA, Rockefeller Foundation, Fundación Friedrich Ebert. Antigua, Guatemala.
- Serna Leslie (1998). *Globalización y participación juvenil*. En Jóvenes. Rev. de Estudios sobre Juventud. 4ª Epoca. Año 5. México.



2

POLITICAS DE JUVENTUD EN ARGENTINA BALANCE Y PERSPECTIVAS

Sergio Balardini - Argentina



JUVENTUD

26



Hace poco más de veinte años recuperábamos la democracia. Luego de Malvinas y del gobierno militar la deuda con los jóvenes resultaba evidente, y un modo de comenzar a saldarla fue dar luz desarrollo de iniciativas públicas dirigidas hacia el sector juvenil. De este modo asistimos, en los primeros años de la democracia, a la creación de organismos de juventud pioneros y al desarrollo de las primeras "políticas de juventud" modernas y con intención participativa. De hecho, resulta evidente que las políticas de juventud sólo pueden adquirir una dimensión sustantiva en tiempos de democracia.

En este sentido, la celebración en 1985 del Año Internacional de la Juventud (AIJ) motivó la realización de los primeros estudios de juventud, e impulsó la creación de instancias organizativas estatales, tal como sucediera con el *Comité Nacional de Coordinación para el AIJ*, integrado por un amplio espectro de organizaciones juveniles, y que comprendía la participación de distintas áreas del Estado Nacional.

En parte producto de estos empeños y en parte, como reconocimiento de las necesidades de los jóvenes, estos esfuerzos confluyeron -poco a poco- en la creación de Organismos Gubernamentales de Juventud (OGJ) a nivel local, provincial y nacional. Desde entonces se han ido diseñando con dispar suerte e impacto distintos organismos, programas, proyectos y acciones orientadas a los jóvenes.

En el marco de este proceso, en marzo de 1987, se crea la Subsecretaría de la Juventud¹, como organismo específico de ejecución de políticas de juventud, hasta llegar a la actual Dirección Nacional de Juventud.

Por otra parte, junto al desarrollo de organismos de juventud específicos, hay que señalar que es en el nivel de la política transversal donde van a ir expresándose buena parte de las políticas de juventud -en sentido amplio- desarrolladas; hecho evidente en la programación de los diferentes ministerios y secretarías (Educación, Cultura, Trabajo, Desarrollo Social, entre otros) que llevan adelante importantes y significativas acciones destinadas a los jóvenes o que los alcanzan masivamente de modo directo.

Reconociendo esta realidad evidente, asumiendo que en los sectores tradicionales de la administración se concentran los mayores recursos destinados a los jóvenes, y conclu-

¹Dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social (Decreto 280). Recogía, de este modo, el antecedente del Área de Juventud creada en función del AIJ en la misma Secretaría. La Subsecretaría de la Juventud, pasó a ser Dirección Nacional de la Juventud en noviembre de 1989, luego Secretaría de Juventud (Decreto PEN N° 283 del 19/2/90), más tarde Área de Juventud y, pocos meses después, en julio de 1990, a través del Decreto N° 1348/90, Instituto Nacional de la Juventud (INJ). En septiembre de 1993, se disuelve el Instituto Nacional de la Juventud, creándose el 23 de dicho mes, a través del Decreto PEN N° 2009/93, la Subsecretaría de la Juventud, dependiente, de la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior. En 1996, el organismo fue reconvertido en Dirección Nacional de Juventud. Posteriormente, recupera jerarquía, siendo, nuevamente, Subsecretaría de la Juventud (Decreto 403/98; B.O. N° 28.878 del 16/4/98) en la órbita de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior. Finalmente, por Decreto Presidencial 677/2000, fue creada, en su sustitución, la Dirección Nacional de Juventud, en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, hoy Ministerio de Desarrollo Social

yendo, como consecuencia de la experiencia acumulada, en la necesidad de su articulación y optimización, se dictaron, a su tiempo, dos decretos, constituyendo "comisiones coordinadoras de juventud". Así, en 1988, se crea la *Comisión Interministerial de la Juventud* (Decreto PEN 1618/88), que constituyó un intento de generar un ente que actuase como coordinador en lo relativo a los programas de interés para los jóvenes. Posteriormente, en 1999, se creó el *Gabinete de la Juventud* (Decreto 550; 24/05/99) con funciones de coordinación de políticas. Este *Gabinete* debía elaborar un "Plan Nacional de Juventud", a partir de propuestas sectoriales y a través del desarrollo coordinado de todas las acciones del Gobierno Nacional destinadas a la juventud. Lamentablemente, estas comisiones llegaron tardíamente en sus gestiones y, más allá de sus loables objetivos, no lograron reunirse más que en un par de ocasiones².

A veinte años de recuperada la democracia, se advierte que existe un importante camino recorrido, con sus éxitos y fracasos, en lo que a las políticas públicas de juventud se refiere. Esta circunstancia permite que, en el presente, podamos contar con la presencia de variadas iniciativas y formular un comentario acerca de lo realizado hasta ahora.

La lógica de las políticas implementadas

Desde luego, resulta imposible sintetizar la pluralidad de acciones y programas puestos en marcha hasta el presente. Sin embargo, revisando las configuraciones que asumieron, pueden hallarse algunas características afines. Observamos:

Acción sectorializada: realizada desde las áreas tradicionales del Estado, no concebidas, en una mayoría de casos, como política de juventud, sino como política del área.

Escasa (o nula) articulación y coordinación: resulta evidente que la fuerza inercial de la "sectorialidad" en la construcción de la política pública impide o dificulta las propuestas de coordinación programática. Esta situación no debe ocultar las limitaciones de los organismos llamados a convocarla.

Masivas: políticas generales de deporte, educación y recreación, sin concepción

Resulta evidente que la fuerza inercial de la "sectorialidad" en la construcción de la política pública impide o dificulta las propuestas de coordinación programática.

² Una reseña normativa no puede olvidar la creación, en 1990, del Consejo Federal de Organismos Gubernamentales de Juventud, en el que estaban representadas todas las provincias, y que se proponía generar un sistema jurídico institucional, fijar objetivos comunes con el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) y formular Políticas Públicas tanto a nivel Nacional como Provincial. Desafortunadamente, este organismo no logró consolidarse*. Es importante señalar, además, el impulso durante 1991, desde el INJ, a la creación de la Mesa Permanente de Concertación Juvenil, integrada por las principales Organizaciones Juveniles de alcance nacional y por las Juventudes de los partidos políticos con representación parlamentaria.

* Los sucedáneos de esta institución han sufrido numerosos vaivenes desde entonces y su convocatoria ha sido esporádica y de alcance flexible.

de pluralidad de sujetos. Con pretensión de generalidad, sólo llegan a ciertos sectores juveniles.

Poco participativas: los jóvenes han sido pensados como objetos y no sujetos de políticas. No incluyen la perspectiva de los jóvenes, por la misma razón que no han sido concebidas, como "política de juventud". Y, en los casos en que sí lo han sido, la convocatoria, por lo general, ha sido escasa.

Visión adultocéntrica: como contrapartida de lo anterior, la perspectiva dominante es la de los adultos, que terminan por definir el diseño, realizar la implementación y, en algunos casos, efectuar la evaluación de los programas y planes.

Centralista: reconociendo la diversidad de experiencias, puede sostenerse que las políticas más representativas todavía no han expresado el país federal y la dimensión local.

Baja articulación con la sociedad civil: en primer término, con las propias organizaciones de jóvenes o que realizan trabajo con jóvenes. Tales insuficiencias deberán ser superadas como requisito para avanzar hacia el desarrollo de una política de juventud que necesita, tanto de la articulación programática, como de una concepción de centralidad del sujeto.

Con relación a los organismos de juventud, en particular, advertimos:

- Una excesiva permeabilidad política -y limitada racionalidad técnica- en la constitución de sus determinaciones.
- Un bajo presupuesto atribuible, en parte, a la no inserción del organismo en los objetivos de desarrollo humano y social de los gobiernos.
- La adopción de programáticas "llave en mano" sin adecuación a parámetros y realidades propias.
- Improvisación, intuicionismo, falta de diagnósticos, generales, y específicos.
- Insuficiente seguimiento y evaluación de los programas.
- Escasez de profesionales especializados o capacitados en políticas de juventud.
- Bajo grado de especialización de los responsables del diseño de políticas de juventud.
- En general, un bajo involucramiento de los destinatarios potenciales de las mismas.
- Organismos que funcionaron como ejecutores, y no en el rol de orientadores, promotores o articuladores de políticas y recursos.
- Elevada rotación de los elencos de gestión que dificultaron avanzar en la calificación de técnicos y del personal de conducción.

En los organismos de juventud advertimos una excesiva permeabilidad política -y limitada racionalidad técnica- en la constitución de sus determinaciones.



Las iniciativas gubernamentales en materia de políticas de juventud propiamente dichas han sido promovidas por la vía de decretos: ninguno de los organismos existentes tiene la fuerza que le proporcionaría haber surgido de una Ley sancionada en el Parlamento, con el acuerdo de distintos sectores políticos y sociales

Visión de futuro

La realidad social de los jóvenes exige hoy dar un salto cualitativo en el diseño y la gestión de estas políticas, y para ello es importante avanzar en el plano de la transformación institucional, con la creación de un sistema que optimice lo existente, lo legitime y lo faculte para dar respuesta a las nuevas exigencias.

Este sistema debería tener por ejes principales:

- la coordinación de las políticas y programas;
- la integralidad de las acciones;
- un abordaje federal;
- el desarrollo de un Plan consensuado y
- la convocatoria a la participación juvenil.

Las acciones orientadas a la juventud deberían estar enmarcadas y articuladas dentro de un Programa Integral de Desarrollo Juvenil y no presentarse como acciones dispersas o esporádicas. En este sentido, es clave promover la coordinación de las diferentes instancias estatales a favor de una política de juventud que, entendemos, debe formularse como integral respecto al sujeto e integrada a un Plan de Desarrollo Nacional.

Baste señalar las dimensiones permanentes del fenómeno juvenil y las urgencias de atención derivadas de la crisis para levantar un inventario de materias nunca exhaustivo: educación, trabajo, salud, promoción social, cultura, comunicación, infraestructura, etc.

Al mismo tiempo, la globalidad del fenómeno juvenil y de sus políticas inherentes hacen necesaria la creación de una instancia que recoja la información necesaria, evalúe los informes y estudios requeridos, ejecute ciertas acciones de competencia específica y asuma la responsabilidad política derivada.

A partir de la coordinación de políticas, será posible avanzar en la construcción de un Plan Integral de Juventud, en el cual se recojan, coordinen y racionalicen las propuestas y recursos que desde la administración se dirigen a los jóvenes, como herramienta que permita facilitar los cauces necesarios para que los mismos tengan a su disposición los recursos que les permitan el desarrollo de su ciudadanía y el apoyo a sus iniciativas.

Nueva institucionalidad y Ley de Juventud

A lo expresado debe agregarse que las iniciativas gubernamentales en materia de políticas de juventud propiamente dichas, han sido promovidas por la vía de decretos, de modo que ninguno de los organismos existentes tiene la fuerza que le proporcionaría haber surgido de una Ley sancionada en el Parlamento, con el acuerdo de distintos sectores políticos y sociales. Si bien este hecho no ha sido materia de objeciones, tampoco se

logró generar algún debate sobre la necesidad, pertinencia e incumbencia de los organismos públicos de juventud. En consecuencia, los criterios que deberían oficial de guía para la acción, han quedado librados exclusivamente a la voluntad e intuición de los funcionarios designados.

En nuestra perspectiva, sería fundamental acompañar el desarrollo de políticas y programas, con la sanción de una **ley de Juventud**, convencidos del avance que este acto significaría, en la medida en que aportaría un mayor anclaje y estabilidad a instituciones y programas y, especialmente, de la importancia de que este proceso atravesase una instancia de concertación política y social que dote de mayor legitimidad y continuidad a las políticas de juventud, permitiendo que en el debate se expresen los distintos sectores involucrados de una u otra manera en los temas de juventud. De este modo, se construiría una auténtica política pública.

Concretar esta posibilidad y responder a esta necesidad, iniciaría un nuevo tiempo en el que contar con mayores recursos y posibilidades que, a su vez, nos permitan generar más y mejores oportunidades para nuestros jóvenes.





3

POLITICAS DE JUVENTUD EN BRASIL NUEVOS TIEMPOS NUEVAS MIRADAS

Helena Wendel Abramo - Brasil





Brasil vive una situación singular con relación a otros países de América Latina en lo que hace al desarrollo de las políticas de juventud. En cierto sentido, estamos muy desfases en el tiempo con respecto al debate y a la implementación de las estructuras institucionales para el desarrollo de políticas específicas con relación a este segmento. A pesar de la existencia desde hace unos diez años de una serie de programas y proyectos gubernamentales y no gubernamentales dirigidos a los jóvenes, e incluso de algunos organismos gestores en el nivel local, estas experiencias quedaron dispersas y desarticuladas durante muchos años, con poca fuerza y escaso impacto; desde hace muy poco tiempo recién se puede decir que la juventud entró en la agenda política y se constituyó en tema para la pauta de las políticas públicas.

Entretanto, y pese a este "atraso", se desencadenó un proceso bastante intenso, en especial en los últimos dos años, que involucró a diversos actores de ámbitos distintos, extendiéndose a diferentes planos del debate público que crece y se enriquece de un modo bastante acelerado: gestores locales buscando articularse y aumentar su fuerza política y su presupuesto, ONGs y entidades de la sociedad civil que aumentan el espectro de sus acciones procurando constituir redes para proponer y ejecutar políticas públicas, fundaciones empresariales y organismos de cooperación internacional financian proyectos civiles y programas públicos, núcleos académicos e instituciones vinculadas al sistema de las Naciones Unidas realizan investigaciones para elaborar diagnósticos y fomentan espacios públicos de debate; parlamentarios que conforman comisiones públicas en el ámbito legislativo para acompañar y proponer políticas públicas y establecer los marcos legales para el tema y, principalmente, una gran variedad de grupos y organizaciones juveniles demandan y proponen políticas y espacios de participación para su definición. Por primera vez en el país, el Gobierno Federal instala un canal para la articulación de sus programas sectoriales de juventud (con la creación de un grupo de trabajo interministerial) y debate la posibilidad de creación de un organismo específico de juventud.

Cada uno de estos actores trae consigo demandas y visiones distintas respecto de la juventud, así como también una comprensión del modo en que los jóvenes deben tornarse el eje de acción pública y estatal. Estas visiones, evidentemente, también se vinculan con diferentes perspectivas políticas, en el sentido en que estas cuestiones y respuestas relativas a la juventud se vinculan con proyectos generales para la sociedad de un país. De este modo, podemos constatar que diferentes paradigmas -en el sentido planteado por Dina Krauskopf- conviven y se confrontan en la ejecución de las políticas existentes y en la definición de que se pueda constituir como una política nacional de juventud para el país. Cada uno de estos actores trae también visiones y prácticas diferentes con respecto a los modos y espacios de participación para la efectivización de esas políticas.

La confrontación de estos distintos aportes en la constitución misma de espacios de construcción y definición de las políticas, convierte al proceso brasileño en un escenario interesante para testear la posibilidad de una construcción política de lineamientos pactados, que pueda ganar fuerza social y política, necesaria para la efectivización de una



propuesta nacional que modifique las formas en que Estado y Sociedad se relacionan con las juventudes del país.

Mi intención en este artículo es -recuperando brevemente la historia y el cuadro actual de la constitución del tema en Brasil- trazar un esbozo del mapa de la contribución de los diferentes actores, relevar algunas cuestiones sobre las posibilidades y desafíos para la construcción de una política nacional integrada, articulada, multisectorial, en torno de lineamientos comunes que supere la fragmentación reinante y sobre la base de la construcción de espacios democráticos de participación así como de organismos ágiles y políticamente consistentes de gestión, para que las diferentes demandas y visiones puedan encontrar modos legítimos de expresión, confrontación y negociación para constituirse en lineamientos legitimados de acción para todos los actores implicados.

Antecedentes

Una de las diferencias de Brasil con relación a otros países de América del Sur es que las acciones desencadenadas por las agencias de Naciones Unidas a partir del Año Internacional de la Juventud en 1985, no tuvieron la misma repercusión que en otros lugares, produciendo escaso impacto en la formulación de programas u organismos específicos de políticas para estos segmentos. En aquel momento, el tema relevante no era juventud, sino infancia.

Hasta entonces, las políticas públicas para los jóvenes en Brasil habían sido desarrolladas a través de dos grandes vertientes: por un lado la política educativa, como única política general y constante y siguiendo el esquema de comprensión de la juventud como un período de formación para el futuro, por el otro lado, para los jóvenes en situación especial de "abandono", "desvío" o "marginalidad", políticas de asistencia social, contención/punición y reintegración social.

De esta forma, existía un abordaje dicotomizado de la población juvenil por parte del Estado, ya que aquellos jóvenes que podían permanecer en situación de preparación para la educación formal, fuera del mundo productivo, eran los jóvenes de las clases medias y altas, y los otros, la gran mayoría que entraban en el mundo del trabajo, dejaban de ser identificados como jóvenes: solamente aquellos que, dentro de estos últimos, salían de ese camino "normal" de integración a la vida adulta por la vía del trabajo, por la "desocupación"; por la criminalidad u otras situaciones de desvío, se tornaban motivo de preocupación pública y generaban acciones estatales para su "recuperación".

Del mismo modo, las figuras juveniles socialmente visibles eran, por una parte, estudiantes que tuvieron presencia importante en toda la historia política del país, a través de sus entidades y movimientos, y por otro lado, desde lo negativo, los jóvenes delincuentes, percibidos como al margen de los procesos sociales, así como de las arenas públicas y políticas.

En los años 70, los movimientos estudiantiles retoman la posibilidad de organización y manifestación pública y participan activamente en la lucha por poner fin al régimen militar (instaurado en 1964); pero enseguida, en el proceso de redemocratización, van perdiendo paulatinamente su fuerza y capacidad de representación y legitimidad social. Al mismo tiempo emerge como un tema social la cuestión de los "chicos de la calle" como motivo de pánico, engendrando ondas de represión y violencia contra los menores de edad en situaciones diversas de abandono y desvío, y como bandera de lucha y movilización social, involucrando a una serie de actores progresistas (entre juristas, funcionarios públicos, militantes de movimientos sociales y comunitarios, etc), demandando la defensa de los derechos de estos niños y niñas, para que sean tratados como sujetos de derecho y no como elementos peligrosos para la sociedad. Esta lucha instaló la cuestión de la infancia y de la adolescencia en la agenda pública, impulsó el desarrollo de políticas y programas y, dentro del proceso de elaboración del nuevo orden constitucional¹, dio como resultado el Estatuto de Niñez y Adolescencia, que es considerada una de las leyes más avanzadas del mundo, y constituyó un importante marco para el establecimiento de una nueva noción de ciudadanía para esos sectores, aun cuando todavía se observa una gran distancia entre la ley y la realidad.

La importancia y urgencia de este tema polarizará un debate en torno del concepto de juventud, que condujo a que por mucho tiempo el término hiciera referencia al período de la adolescencia y que prácticamente todos los servicios y programas montados, tanto por el Estado como por entidades de la sociedad civil, tuviesen como límite máximo los 18 años. Los jóvenes propiamente dichos quedaron fuera del alcance de las acciones y del debate sobre derechos y ciudadanía.

La eclosión de la preocupación por los jóvenes y la postura de algunos sectores sociales

Es a partir de los años 90 que los jóvenes vuelven a adquirir visibilidad, si bien ahora desde nuevas ópticas, con temas y figuras mucho más diversificadas que antes.

Por un lado, fue ganando peso en la opinión pública la preocupación social respecto de los problemas vividos o representados por los jóvenes vinculados fuertemente con la crisis económica y social y ligada a la dificultad de inserción (reflejada básicamente en el desempleo, que presenta sus tasas más altas exactamente en la franja etárea de 16 a 24 años) y en las consecuencias dramáticas de la falta de perspectivas y de oportunidades para la construcción de proyectos de vida: así pasan a ser tema constante de noticieros y

¹ La Asamblea Nacional Constituyente tuvo lugar en 1988 con amplia participación de los sectores organizados de la sociedad civil. El ECA fue aprobado en 1990, tras mucha movilización y debate en el ámbito parlamentario.

Estas cuestiones incidieron en que los jóvenes emergiesen como foco grave de problemas, para sí mismos y para la sociedad, generándose acciones que apuntaran a su contención o a la prevención

de la preocupación pública cuestiones como problemas de salud vinculados a cierto tipo de comportamientos de riesgo como embarazo precoz o uso abusivo de drogas, las numerosas enfermedades de transmisión sexual incluyendo el SIDA y, principalmente, la vinculación de los jóvenes con la violencia, como víctimas y/o autores, y su relación con la criminalidad y el narcotráfico, expresada principalmente en la altísima tasa de homicidios entre jóvenes de sexo masculino de 18 a 25 años.

Estas cuestiones incidieron en que los jóvenes sean vistos como foco grave de problemas, para sí mismos y para la sociedad, generándose acciones que apuntaran a su contención o a la prevención, así como también a la búsqueda de alternativas de inserción social. Tales acciones, siempre en escala muy pequeña, fueron desarrolladas en un primer momento por ONGs, muchas de las cuales militaban en el área de la infancia y de la adolescencia y de algunas instancias gubernamentales (usualmente situadas en las áreas de asistencia social). A menudo, esas acciones fueron concebidas apenas como una extensión - en términos de franja etárea-, de las acciones ya desarrolladas con adolescentes en situación de riesgo (destinatario central de las entidades vinculadas a la defensa de la infancia y adolescencia), sin detenerse a profundizar en los diagnósticos o en la comprensión de la singularidad y diversidad de los propios sujetos juveniles.

Una de las consecuencias positivas de estas iniciativas es que estos actores trasladaran hacia el campo de la acción con jóvenes la comprensión del origen social de los problemas que los afectan y la necesidad de tratarlos como sujeto de derechos, por otro lado, uno de los límites condicionado por esta misma circunstancia fue la dificultad de tratar a este público desde una óptica diferenciada con relación a los niños/as -por ejemplo, la mayor parte de las acciones estaba basada en los principios de protección y de tutela (que marcaban, como paradigma, la acción dirigida a la defensa de la niñez y adolescencia), sin lograr dar respuesta a la demanda de autonomía y participación y con los elementos de conflicto que marcan la condición juvenil.

Conscientes de la necesidad de accionar frente a la deuda social con estos sujetos comprendidos como uno de los sectores más vulnerables del cuadro económico y social del país, las ONGs buscaron recuperar la posibilidad de reclamar el derecho de los jóvenes a "vivir la juventud", lo que significaba, en gran medida, aprovechar algunos beneficios que los jóvenes de las clases medias y altas ya gozaban, como los servicios para retornar a la escuela y posibilidades de vivir el tiempo libre. En forma concomitante, se estructuran acciones para dirimir, rescatar o prevenir los problemas engendrados por la situación de vulnerabilidad, principalmente la violencia, las enfermedades de transmisión sexual y el embarazo precoz. Diferentes acciones en las áreas de salud, educación y cultura van construyendo los ejes por los cuales los programas y proyectos piloto se van organizando como repertorios comunes. Son estos ejes los que van a orientar muchos de los primeros programas gubernamentales dirigidos a los jóvenes que son, inclusive, muchas veces, realizados en forma asociativa entre Estado y ONGs.

Con relación a la participación de los jóvenes, entre la mayor parte de las ONGs este

tema aparece mucho más como una estrategia para el fortalecimiento del individuo en su medio social, con la idea de rescatar su autoestima, de recrear vínculos comunitarios fragmentados o rotos, que en el sentido de una actuación o capacidad de intervención en la arena pública. Fue en este sentido que el tema del protagonismo juvenil se tornó un eje de trabajo para tales entidades (con la propuesta de que el joven protagonice acciones en la comunidad y de tal modo fortalezca sus vínculos societarios y se torne el actor central de la solución de sus problemas). Esta idea ganó mucha fuerza y fue incorporada en diversos tipos de programas para jóvenes, inclusive gubernamentales.

Más adelante, algunas empresas, y principalmente fundaciones empresariales tomaron también a los jóvenes como foco de sus acciones de responsabilidad social, apoyando programas de asistencia para jóvenes carenciados y financiando, principalmente, acciones de apoyo a la escolarización y formación para el mundo del trabajo. En términos generales, estos actores situaron las acciones mencionadas dentro de la perspectiva del combate a la pobreza, apostando a una estrategia de desarrollo de un nuevo capital humano y en las potencialidades de su acción en el sentido de una contribución para el desarrollo de las comunidades y del país. Actualmente, muchas fundaciones empresariales buscan intervenir en la orientación de las acciones desarrolladas por las ONGs que financian, a través de la determinación de directrices y criterios de evaluación comunes, buscando mayor eficacia de las acciones e impacto social mediante el aumento de la escala.

Los partidos políticos, entre ellos los de izquierda, que en la lucha contra el régimen militar impulsaron el tema de la participación democrática, siempre pensaron la cuestión de la juventud como una fuente importante de cambio y transformación social, y tematizaron el papel de los actores juveniles en los procesos de movilización política. El actor juvenil por excelencia para los partidos, fue siempre el movimiento estudiantil, y las cuestiones de juventud eran aquellas vinculadas a la educación². Los partidos, de este modo, apuntan a interferir en la conducción de las luchas estudiantiles por medio de la militancia organizada en el movimiento, y por medio de la vinculación de las banderas estudiantiles con los programas partidarios. En este sentido, muchas veces se observa una continuidad de la trayectoria de los militantes estudiantiles para la organización partidaria. Con gran frecuencia, los líderes estudiantiles terminan convirtiéndose en líderes partidarios. En este sentido, la izquierda decía siempre a los jóvenes que entraran en el partido y que llevaran el programa partidario a las bases estudiantiles con la perspectiva de la movilización en masa de la juventud en torno de las grandes banderas, especialmente en momentos de crisis. La participación de los jóvenes estudiantes en las luchas contra la dictadura, y después en el proceso de redemocratización, en la lucha contra la corrupción y por el impeachment del presidente Collor de Melo, acentuaron tal perspectiva.

² La izquierda también estimuló la participación de los jóvenes en el movimiento obrero y sindical, no obstante, en la participación obrera-sindical la identidad juvenil aparece en forma diluida, dado que la identidad trabajadora es mucho más fuerte. Fue en el ámbito de la actuación estudiantil que la identidad propiamente juvenil fue reconocida.

Sin embargo, los temas de las políticas públicas específicas para la juventud no fue desarrollado por ningún partido brasileño hasta hace muy poco tiempo.

Los movimientos sociales (movimientos sindicales, populares, de base, de negros, de mujeres, etc.), fueron también actores muy importantes en la reconstrucción democrática del país: defendieron los derechos, demandaron y reconstruyeron espacios de participación social y política y resultaron una fuerte reivindicación de participación popular en la resolución y conducción de las políticas públicas. La mayor parte de los consejos, que se consolidan hoy como espacios de relación entre gobierno y sociedad civil, nacen de estos movimientos: de mujeres, de derechos humanos, de salud, de niñez y de adolescencia. Sin embargo, estos movimientos sociales identificarán poco o nada las especificidades de la juventud, de sus cuestiones, de su condición o estilo de actuación. Los jóvenes estaban en sus ámbitos como otros militantes y líderes, sin una actuación o banderas específicas. La preocupación de estos movimientos apuntaba a la formación de nuevos liderazgos y a la continuidad generacional.

Las diferentes juventudes

Los grupos culturales como los que se articulan en torno del hip-hop (así como sus varios ejes de acción: el rap, el graffitti o el break), harán ver (y abrir) al país las tensiones, contradicciones, aspiraciones y reclamos de los jóvenes negros y habitantes pobres de las periferias de las grandes metrópolis

Por otro lado, la cuestión de la juventud fue ganando visibilidad también por la aparición de diversos grupos juveniles, principalmente de los sectores populares, que con actuaciones y lenguajes variados en el plano de la cultura, del LAZER, del cotidiano de la vida comunitaria, de la vida estudiantil, situaron las cuestiones que los afectan y preocupan en el espacio público. Las cuestiones relativas a la condición juvenil vivida en esta coyuntura, no estaban siendo representadas por ningún actor político o social: además del desempleo y de la dificultad de estructurar perspectivas positivas de vida, la necesidad de enfrentar nuevas formas de exclusión material y simbólica, en un contexto de violencia cotidiana siempre próxima; las posibilidades de circular por el espacio urbano con las formas propias de diversión y expresión, la importancia de construir identidades personales y colectivas en el entramado de la homogeneización y fragmentación reinantes; la búsqueda del desarrollo de una ética personal frente a los nuevos imperativos de éxito y placer con los desafíos de poder vivir situaciones y sensaciones de placer preservando la integridad física y mental, etc.

En Brasil resultaron paradigmáticos de este nuevo tipo de surgimiento y expresión juvenil los grupos culturales como los que se articulan en torno del hip-hop (así como sus varios ejes de acción: el rap, el graffitti o el break), que harán ver (y abrir) al país las tensiones, contradicciones, aspiraciones y reclamos de los jóvenes negros y habitantes pobres de las periferias de las grandes metrópolis, y generarán procesos de identificación con millares de jóvenes en situación semejante, a lo largo de los grandes esquemas de los medios y de la industria del entretenimiento. Sin embargo, no sólo el hip hop se presenta como elemento importante de aglutinación, identificación y actuación juvenil: nume-

rosos grupos culturales como los reggae, maracatu, rock, punk, grupos de capoeira, teatro, poesía, radios comunitarias, grupos que se articulan en torno de deportes como el skate, grupos de actuación comunitaria, de solidaridad o actividades recreativas.

Este tipo de grupos comienzan a generar diálogos con otros movimientos sociales que actúan en territorios próximos a las de sus actividades. Por ejemplo, los grupos de hip hop llevan a cabo "debates" y disputas "conceptuales" con los sectores del movimiento negro, en cuestiones como la propia definición identitaria y del sentido de su especificidad. Y logran pautar, para estos movimientos, la importancia de la singularidad de la juventud dentro de la lucha racial.

Las ONGs también modifican su percepción y actuación con el mundo juvenil a partir de la relación con esos grupos: pasan a ver en la cultura un hecho fundamental del trabajo con jóvenes, a apostar a la idea de acción comunitaria desarrollada colectivamente (incorporando la idea de apoyar proyectos desarrollados por grupos juveniles), y desarrollar líneas de acción para el apoyo y potencialización de la participación pública de grupos juveniles.

Estos grupos comenzaron también a entablar diálogos con los poderes públicos para reivindicar espacios y acciones dedicados a sus actividades. En muchas municipalidades comenzaron a ocupar espacios de participación, planteando demandas de acción dirigidas a ellos. La respuesta fue la creación de festivales, shows, centros comunitarios y/o culturales, oficinas de formación en lenguajes culturales, desarrollo de programas específicos de salud, acción comunitaria, etc.

Es posible decir que fue principalmente la acción de estos y otros grupos juveniles en diferentes espacios de interlocución con el poder público que comenzó a construir la agenda actual de políticas multisectoriales y diversificadas de juventud más allá de las que están incorporadas a los programas partidarios tradicionalmente como educación y seguridad. La presentación de sus demandas en los centros de referencia de juventud, en las asambleas de Presupuesto Participativo, en los congresos de las ciudades, en las conferencias municipales convocadas por los organismos gestores y que fueron tornando visibles sus demandas específicas y la lógica de sus necesidades singulares alcanzó gran reconocimiento por parte de otros actores sociales.

En forma paralela, actores juveniles tradicionalmente más presentes en el ámbito político brasileño como las entidades estudiantiles y las juventudes partidarias, más allá de mantener a la orden del día sus agendas específicas relacionadas con la política educativa, introdujeron una demanda de formulación de respuestas institucionales por parte de los poderes públicos, como la creación de organismos gestores para la formulación y ejecución de políticas específicas para la juventud, y su participación en estos procesos. Ellos comenzaron también a presionar a sus partidos para que asuman el tema como parte integral de sus programas. Con relación al poder público, sin embargo, tenían pocas reivindicaciones de políticas o programas específicos. Lo que se reivindicaba era la creación de un organismo, de un centro de referencia en donde los actores juveniles pudieran vincularse con el poder público.

Por ejemplo, los grupos de hip hop llevan a cabo "debates" y disputas "conceptuales" con los sectores del movimiento negro, en cuestiones como la propia definición identitaria y del sentido de su especificidad.



El organismo no puede tener el carácter de representación de los jóvenes, ésta deberá realizarse por vías instituidas de representación y de diálogo

De todos modos, para algunos actores resulta evidente la importancia de establecer relaciones con esta diversidad de actores juveniles desde los espacios políticos más allá de los representados por las entidades estudiantiles y, en este sentido, descubrir nuevos espacios y formas de representación pública más allá de los cánones tradicionales de debate político.

Cuestiones

Parece posible afirmar que en Brasil fue principalmente la "entrada en escena" de los nuevos actores del mundo juvenil lo que marca la posibilidad de superación de aquella visión que predominaba anteriormente sobre la juventud, caracterizada por la distinción entre los jóvenes estudiantes de clase media y los "jóvenes-problema" de los sectores populares, a la vez que presenta una nueva perspectiva sobre la noción socialmente corriente de la definición de la condición juvenil dada por la "moratoria", como un tiempo de resguardo centrado principalmente en la formación escolar que prepara para la futura entrada en el denso mundo social.

Así como la composición de las figuras juveniles se diversificó, los contenidos que definen su condición también: ya no sólo ni necesariamente se trata del estudio como preparación para el futuro, sino que se abre una serie de otras vivencias e identidades tales como por ejemplo, el trabajo (o la búsqueda de) y la cultura vinculada al placer. Como consecuencia, el abanico de demandas y derechos a ser considerados también se diversifican.

Las diferentes visiones y prácticas trazadas para el debate por parte de los diferentes sectores y actores muestran que existen expectativas diferentes sobre lo que debe ser la participación del joven en las decisiones políticas. Por un lado una visión, representada particularmente por las organizaciones no gubernamentales, de que la juventud debe participar en la solución de sus problemas, así como en la demanda en pos de la ejecución y evaluación de programas. Por otro lado, la expectativa de la mayor parte de los dirigentes gubernamentales, que vienen de la tradición de los años 60, es la de involucrar a los jóvenes en las grandes tareas nacionales. Sin embargo, por otro lado, existe la demanda de los propios actores juveniles que exigen tanto la participación efectiva en la definición y conducción de todos los proyectos que los afectan, como la posibilidad de intervenir en las directrices propiamente dichas de las políticas.

La posibilidad de construir políticas integradas, basadas en la participación democrática, plantean, por lo tanto, un desafío para todos los sectores involucrados:

Para los diferentes actores juveniles, la necesidad de aumentar su capacidad de intervención en los debates públicos, y principalmente, de encontrar formas de diálogo y elaboración de acuerdos a partir de sus diferencias -en cuanto a demandas, prácticas y lenguajes. Esto implica que ninguno de los actores pretenda presentarse como único o más legítimo representante de la juventud y, por ende, reconocer la legitimidad de la existen-

cia y manifestaciones de los otros, que implica también reconocer la diversidad de demandas y un esfuerzo para establecer plataformas comunes, a partir de sus diferencias. Significa también que la demanda, con relación al poder público, no puede limitarse a la creación de un organismo o cargo para la juventud y garantizar que sea un joven quien lo ocupe, pues esto no garantiza la incorporación de la agenda de las diferentes juventudes; el organismo no puede tener el carácter de representación de los jóvenes, ésta deberá realizarse por vías instituidas de representación y de diálogo. En este sentido, el principal desafío es la constitución de canales de participación que garanticen la representación de todos los sectores juveniles.

Para las ONGs, los movimientos sociales y demás entidades de la sociedad civil no juveniles, el desafío pasa por aceptar la participación autónoma de los propios jóvenes y conseguir establecer un diálogo intergeneracional en la definición de los objetivos a ser alcanzados. Eso implica desarrollar una perspectiva que evite la descalificación de las demandas juveniles cuando éstas no estén de acuerdo con los programas ya establecidos, y aceptar llevar a cabo un debate democrático de sentidos y contenidos. Implica también estar presentes en los espacios de definición como actores interesados en el tema, sin buscar hablar por los jóvenes, sino con ellos.

Para el gobierno, el desafío es construir canales institucionales de gestión y participación que logren incorporar y articular estas diferentes demandas y focos de intervención. Para ello, es necesario que el órgano gestor sea/ apunte realmente a promover una articulación entre las diferentes áreas de ejecución de las políticas, partiendo de una visión conceptual muy firme respecto de la multidimensionalidad de los sujetos juveniles y de la necesidad de disponer de un abanico muy amplio para enfrentar sus variadas cuestiones. En este sentido, el desafío es superar la división burocrática de las diferentes áreas, y considerar efectivamente el establecimiento de canales de interlocución con todos los diferentes actores de la sociedad civil.

La cuestión principal es cómo podemos encarar esas diferentes posibilidades y dimensiones de la participación de los jóvenes en la creación de políticas públicas que integren instancias, actores y modos diferentes de hacerlo; qué espacios de articulación y negociación deben ser garantizados para procesar y negociar estas diferentes visiones, y posibles conflictos, de modo de involucrar a estos diferentes actores y comprometerlos con principios y directrices comunes. Este es el desafío que debemos enfrentar en cada país.

La cuestión principal es cómo podemos encarar esas diferentes posibilidades y dimensiones de la participación de los jóvenes en la creación de políticas públicas que integren instancias, actores y modos diferentes de hacerlo





4

POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD RELACIONES DE COOPERACION PUBLICO - PRIVADA

Alvaro Paciello - Uruguay





1. Presentación

La discusión acerca de los jóvenes y los distintos grados de participación, formación, protagonismo e incidencia en la agenda pública de nuestros países no está agotada ni perimida.

Lejos de declararla improductiva o intrascendente, la misma se sucede incorporando elementos novedosos a la luz de las transformaciones de la sociedad entera.

Las distintas áreas de la sociedad que se vinculan al instante con las generaciones más jóvenes son objeto de variados análisis que según la perspectiva o el énfasis con el que se estudian, tienden a reproducir y multiplicar preconceptos o recetas pasibles de aplicación.

La educación y la formación de las nuevas generaciones, el rol que el mundo adulto espera de éstas y las verdaderas expectativas que las juventudes tienen sobre el futuro, se confrontan y chocan generando una serie de conflictos que van conformando el escenario cotidiano.

A su vez, las diferencias al interior de los distintos tipos de jóvenes hacen aún más difícil pensar en la categoría "juventud" como un todo, debiendo prestar un especial cuidado a las similitudes, desencuentros y características específicas que se dan en las diferentes realidades socioculturales y etáreas.

Estoy convencido de que al diseñar políticas sociales -y concientes de las limitaciones presupuestales que caracterizan a nuestros países- se deben establecer opciones o prioridades que permitan ir en pos de objetivos y metas alcanzables, definidos con anterioridad.

En el marco de estas opciones resulta evidente que en los últimos años los jóvenes más pobres (quintil 1 de ingresos) constituyen un universo impostergable con el cual trabajar con vistas a la superación de las condiciones extremas en las que viven.

Desde mi trabajo en la Intendencia Municipal de Montevideo, esta opción cruza las distintas áreas temáticas, aún reconociendo que sería un error estratégico centrarse exclusivamente en esta población.

De hecho, estamos convencidos de que en la interrelación de los distintos sectores de la sociedad se encuentra la única posibilidad de trascender las fronteras y los circuitos cotidianos de los más pobres.

La presente intervención está centrada en algunos conceptos que se me ocurren fundamentales para desarrollar y profundizar las políticas públicas de juventud en la región.

En ese sentido resulta fundamental destacar **cuatro pilares** de las políticas públicas de juventud:

1. La descentralización
2. La búsqueda y el reconocimiento de la participación juvenil
3. La eficiencia de la gestión
4. La transparencia de las acciones emprendidas



Interesa acordar qué es lo que comprendemos por política pública -en este caso de juventud- ya que, lejos de ubicarla en el marco institucional de las distintas esferas gubernamentales, la entendemos como el conjunto de programas, proyectos y acciones llevadas adelante en forma coordinada entre los organismos gubernamentales y las distintas formas de expresión de la sociedad civil organizada.

En ese sentido, no concebimos la idea de prescindir de la complementariedad de los recursos humanos y materiales de una sociedad a la hora de construir políticas públicas que sean capaces de suscitar adhesiones y compromisos de los más amplios sectores de la sociedad.

Comenzaré con repasar algunas realidades y tendencias que condicionan las expectativas y horizontes de los jóvenes urbanos en estos primeros años del siglo XXI, como punto de partida para subrayar las diferencias al interior de los distintos sectores juveniles.

Fundamentalmente haremos referencia a la forma en que han cambiado las nociones del tiempo (fundamentalmente por el acceso a las nuevas tecnologías), del espacio (con relación a los circuitos que transitan los diferentes tipos de jóvenes) y de identidad (vinculada a la pertenencia o no a grupos juveniles, tribus y/o movimientos colectivos).

2. El tiempo, los espacios y los jóvenes urbanos

El tiempo y las diferencias para quien sabe acortarlo

La mayoría de los jóvenes camina y mucho. Cada vez más se ven bicicletas manejadas por quienes en otros tiempos transitaban las mismas avenidas en micros porque las distancias a menudo no son cortas. Aquí encontramos una diferencia de tiempo.

Algunos jóvenes acceden a manejar el e-mail. Otros pueden hablar por teléfono. Otros ni eso.

Ante una oportunidad de trabajo, algunos pueden mandar currículum, otros pueden llamar para informarse acerca de las condiciones, y otros nunca se enteran del llamado. Aquí hay diferencias de oportunidades y nuevamente tiempos diferentes.

Lo que quiero decir es que hasta hace algunos años, para aprovechar oportunidades, había que estar en un determinado lugar físico, haciendo uso del tiempo (incluyendo el traslado ida y vuelta) y gastando recursos que a menudo escasean.

En el contexto actual, partimos de diferencias bien claras según la pertenencia a los distintos sectores socioculturales.

El espacio y la ciudad que ven mis ojos

Aun con la proliferación de las nuevas tecnologías, los jóvenes urbanos de los sectores medios y medio-bajos acceden sólo a una parte de la geografía local. Los circuitos en los

cuales se mueven (para estudiar, para encontrar "rebusques" laborales, para circular junto a los amigos, para acceder a espacios de diversión) son casi siempre los mismos, y se reducen a una repetición de las coordenadas geográficas de la ciudad. De la casa a la plaza, del liceo a la avenida, del trabajo a la esquina y así sucesivamente.

La falta de contactos y de recursos hace prácticamente nula la posibilidad de trascender estos circuitos y convivir con otra gente, otras identidades, otras aspiraciones.

En el imaginario de estos jóvenes, la ciudad puede resultar fría, amigable, predecible, vertiginosa o excluyente, según los circuitos cotidianos de quien la transite.

Para los más sumergidos, este círculo de pobreza se refleja en las escasas posibilidades de conseguir empleo, oportunidades de formación u opciones para el divertimento. En un país donde más del 70% de los primeros empleos son conseguidos a través de familiares o amigos, quienes no cuenten con referentes bien posicionados están condenados a perpetuar su "mala racha".

Quisiera compartir los datos de un estudio que analizaba la probabilidad de buenos rendimientos en matemáticas que alcanzaban los chicos según el nivel de escolarización de la madre, y el promedio de la escolarización de las madres del centro educativo al que asistían.

Con datos del Censo Nacional de Aprendizajes, en los terceros años del Ciclo Básico, se publicaba que la probabilidad que un estudiante -cuya madre ha alcanzado como máximo siete años de educación formal- que concurre a un establecimiento, donde el promedio de años de escolarización de las madres también es bajo (hasta siete años), logre niveles de rendimiento medio-alto o alto en matemáticas, es de un 40.6%. En el otro extremo, tomando en cuenta el mismo ejemplo, la probabilidad que tiene un estudiante cuya madre presenta alto nivel de escolarización (más de doce años) y que asiste a un liceo con un promedio alto de escolarización del resto de las madres, asciende a un 79.8%. Dicho de forma más tajante, la probabilidad de buenos rendimientos entre los estudiantes que asisten a establecimientos con un nivel sociocultural familiar homogéneamente alto es el doble que la de los que concurren a otro con un nivel familiar homogéneamente bajo.

Una brecha de casi 40 puntos expresa claramente los niveles de aprovechamiento real de la enseñanza entre los distintos sectores sociales. Sin embargo, los mismos números nos muestran que cuando un estudiante que proviene de un hogar con una dotación de capital educativo bajo concurre a un centro donde el promedio de escolarización de las madres es alto, la probabilidad de mejorar su rendimiento se incrementa en casi 10 puntos porcentuales.

En suma, la segmentación de la población estudiantil en estratos homogéneos (homogéneamente pobres por un lado y homogéneamente de nivel medio-alto y alto, por el otro) constituye una de las trabas para que los jóvenes que provienen de los contextos con menores recursos económicos y socioculturales logren mejores rendimientos y permanezcan en la educación, al tiempo que tiende a reproducir los mecanismos de desintegración social e inequidad.



Resulta evidente que con este ejemplo, quiero transmitir mi más absoluto convencimiento de que las acciones que integran distintas realidades constituyen una referencia ineludible para los distintos ejes temáticos de las políticas públicas de nuestros países.

3. Desarrollando conceptos claves

Pilares sobre los cuales construir las políticas públicas

Uno de los conceptos claves de las políticas públicas de las dos últimas décadas lo constituye **la descentralización**, buscando "dar en el clavo" cuando se requieren acciones específicas que entusiasmen y puedan interpretar las expectativas juveniles.

Sabido es que aun con características comunes, las diferencias que se dan entre jóvenes de una comunidad y otra pueden reflejar resultados muy distintos en programas con una misma matriz inicial. Es decir, determinado programa de formación se debe ajustar constantemente para que los jóvenes del lugar puedan responder satisfactoriamente a lo esperado.

En el ámbito barrial, el conocimiento y reconocimiento de las especificidades del lugar y su gente, hacen que sean los propios agentes locales, monitores o educadores comunitarios, quienes se encuentren en mejores condiciones para desarrollar el trabajo directo con los jóvenes y su entorno familiar.

Ubicar al público objetivo, acordar metas comunes y desarrollar un plan de acción en cualquiera sea el área escogida, significa apelar a la descentralización en todas sus facetas, contando con sus recursos materiales y humanos, su historia y el bagaje que pueda aportar a otras experiencias emprendidas o por emprender.

El buen funcionamiento de la descentralización en los términos analizados permite la interlocución de los protagonistas con otros circuitos, generando las redes que aseguran el sentido a una planificación de las políticas públicas. Sin esas redes, los esfuerzos segmentados, ya sean por temáticas específicas o territorialidad, quedarán condenadas a la soledad, a la escasez de recursos y a la intrascendencia comunitaria.

No vamos a hacernos trampa al solitario pretendiendo que las tensiones entre lo global-local, lo nacional-regional o incluso dentro de las zonas de una ciudad, son situaciones aisladas o excepciones. Por el contrario, los conflictos, las tensiones y los desencuentros son materia corriente entre los actores y gestores que participan en la construcción de las políticas públicas. Y esto es así porque nos encontramos ante lógicas e intereses diferentes, que coexisten y ceden en la interacción con el otro, y se plasman o no de acuerdo al peso y movilización de la gente y sectores que representan.

Este conflicto, lejos de sentar bases de desencuentros irreconciliables, promueve la discusión colectiva, el accionar de redes ciudadanas y de mecanismos de participación de distintos sectores de la sociedad. Los jóvenes no son la excepción.

El **segundo pilar** de las políticas públicas de juventud estaría ubicado en el **reconoci-**

miento y en la promoción de la participación juvenil.

Reconocimiento en el sentido de visualizar y entender que las múltiples formas en que los jóvenes participan hoy en día son mucho más profundas, auténticas y valiosas de lo que se aprecia a través de los medios y de la percepción general.

Es muy habitual reconocer en los jóvenes distintos emprendimientos de corte cultural que tienen que ver con el disfrute, la generación de espacios y la creación artística. Detrás de estos grupos (que se cuentan por miles) hay horas y horas de ensayos, discusiones, diferencias y apuestas colectivas que trascienden a sus componentes generando lazos e interrelaciones con salas culturales, boliches, establecimientos educativos, centros sociales, salones comunitarios, empresarios y actores de la industria y, sobre todo, con sus pares jóvenes. Jóvenes que se identifican con su producción y que viven su experiencia de la forma más auténtica posible, sin condiciones y respetando sus gustos personales y su posibilidad de elección.

Lo cultural es sólo un ejemplo, pero podríamos citar también otro tipo de participación que trasciende los formatos históricos y formales y que aparece fundamentalmente en la última década. En lo económico, por ejemplo con la proliferación de diferentes microemprendimientos: los grupos de capacitación, clubes de trueque, huertas orgánicas, agrupaciones motivadas en torno de determinados deportes y su difusión, asociaciones vinculadas al voluntariado, etc. No apelar al ingenio, las ganas y la experiencia de estos jóvenes a la hora de diseñar y ejecutar políticas públicas de juventud sería, más que una negligencia, un error imperdonable.

Con respecto al **tercer pilar, la eficiencia**, debemos decir que de nada sirven las intenciones y la metodología a emplear si no somos capaces de lograr niveles satisfactorios de aciertos en las acciones emprendidas.

Es cierto que las evaluaciones de gestión no han sido moneda corriente de las políticas públicas, pero en un contexto de escasos recursos, de empeoramiento de las condiciones de vida y de colapso de los sistemas formales de enseñanza, resulta fundamental que las opciones elegidas vayan acompañadas de resultados exitosos en cuanto a la calidad de cumplimiento de los objetivos trazados.

Resulta muy valioso constatar el éxito o el fracaso de las distintas experiencias, ya que nos hace fortalecer el rumbo o corregirlo con resultados vistos.

Cabe preguntarnos si no será ésta una de las razones de las diferencias encontradas entre los guarismos del sistema educativo chileno y los números del sistema educativo uruguayo (aclarando que los números del sistema secundario argentino son similares al uruguayo en cuanto a deserción y repetición de los estudiantes). En un reciente trabajo, el sociólogo Ruben Kaztman comparó la evolución de los adolescentes y jóvenes en Chile y Uruguay¹. En el capítulo dedicado a la educación, se señalaban diferencias muy notorias

Las múltiples formas en que los jóvenes participan hoy en día son mucho más profundas, auténticas y valiosas de lo que se aprecia a través de los medios y de la percepción general.

¹ F. Filgueira, R. Kaztman y F. Rodríguez, "Las claves generacionales de la integración y exclusión social: adolescencia y juventud en Uruguay y Chile en los albores del siglo XXI." A ser publicada en la Revista Sociales, Buenos Aires, Argentina.

El relevamiento y sistematización de los recursos y aportes de una comunidad debería ser una de las primeras acciones a emprender para diseñar políticas y establecer acuerdos que las vuelvan exitosas.

en la deserción a la escuela secundaria de ambos países. Mientras Uruguay presentaba uno de los índices más altos de la región (de modo que sólo una pequeña proporción de jóvenes de 20 años alcanzaban a completar su bachillerato), Chile se encontraba en el extremo opuesto. Otra constatación se daba en que mientras en Uruguay más de un 15% de los adolescentes pobres entre 12 y 17 años no estudiaba, ni trabajaba ni buscaba trabajo, tan sólo el 7.2% de sus pares chilenos se encontraba en dicha situación..

En este contexto de diferencias, resulta fundamental transitar hacia experiencias que posibiliten mejorar la eficacia y eficiencia de las prácticas educativas.

Otro de los desafíos (uno de los más importantes) para lograr una mayor eficiencia en el diseño y la ejecución de las políticas públicas de juventud lo constituye la necesidad de complementar los recursos de la sociedad destinados a las áreas temáticas que tienen a los jóvenes como protagonistas.

En ese sentido, el relevamiento y sistematización de los recursos y aportes de una comunidad debería ser una de las primeras acciones a emprender para diseñar políticas y establecer acuerdos que las vuelvan exitosas.

Es imposible pensar en políticas integrales sin que existan instancias de planificación, ejecución y evaluación conjunta entre los diferentes organismos del Estado y entre las distintas dependencias gubernamentales y las instituciones de la sociedad civil. ¿Cómo planificar programas integrales de salud prescindiendo de policlínicas barriales o de la experiencia de los centros comunitarios de atención a la salud? ¿Cómo desarrollar políticas de capacitación y empleo sin incorporar la experiencia de los agentes locales y educadores de las instituciones especializadas?

Entrando en el **cuarto pilar, la transparencia**, nos parece fundamental a la hora de sentar las bases de las políticas públicas de juventud, ya que si hay algún sector de la sociedad que necesita en forma urgente recomponer niveles de confianza hacia las instituciones es justamente la juventud.

En la última Encuesta de Juventud Uruguay, a la pregunta: "¿Quién crees que te representa mejor?", la opción mayoritaria resultó, "nadie" con un 45.7%, seguido de "una asociación" con un 25.9% y "un grupo musical" con un 19%, entre los menores de 29 años².

Se imponen reglas claras a la hora de concursar y postular a espacios hasta ahora reservados al mundo adulto. Reglas claras y compromisos cumplidos a la hora de pasar raya al término de acciones acordadas. Respeto por las decisiones colectivas cuando éstas forman parte de metodologías empleadas para el diseño de programas, proyectos y/o movidas comunes.

Ante el mínimo quiebre de la confianza generada en los procesos de acercamiento a los programas de las políticas públicas, se produce un alejamiento y una retracción difícil de superar, pudiendo perder generaciones enteras, desinteresadas en construcciones colectivas.

² II Encuesta Nacional de Juventud, INE, 1996.

4) Temas imprescindibles para Políticas Públicas de Juventud exitosas

Desbalances del gasto social

En un marco de recortes presupuestales, sería absurdo desconocer la importancia de establecer mecanismos de reflexión y discusión de las políticas sociales en los estamentos gubernamentales. Es más, es en los acuerdos a los que se pueda llegar con los decisores de las políticas públicas, en donde se juega un papel determinante para el alcance y la profundización de las políticas sociales.

De nada serviría priorizar iniciativas de formación y capacitación a nivel local o regional sin establecer sintonías y coincidencias con los planes que orientan el marco educativo de un país.

Sería contraproducente estimular proyectos de participación sin avizorar una intencionalidad de crear espacios para la consulta, el diseño y la ejecución de acciones ciudadanas.

Pero también sería bueno repensar el gasto social en función del potencial y las posibilidades ciertas de un país.

En ese marco, la discusión acerca del gasto social debería ser definitivamente más democrática, reservando espacios para técnicos capacitados en planificación y gestión social, pero dejando al menos la oportunidad de plantear puntos de vista y sobre todo propuestas a quienes están integrando las distintas esferas de decisión.

En el caso de Uruguay no sólo no se está actuando en forma lógica, sino que todo indicaría que las orientaciones siguen patrones inversamente contrarias a lo recomendable. Esto viene a cuenta de la comparación del gasto social y el desbalance entre la inversión en capital humano y el gasto previsional para la tercera edad.

Diversos estudios sobre el gasto social sectorial en América Latina han señalado que los gastos más progresivos han sido aquellos dirigidos a educación primaria y secundaria y salud y nutrición. Los gastos en vivienda y servicios básicos ocupan una posición intermedia, mientras que aquellos que se orientan a la seguridad social y a la educación terciaria han sido los menos progresivos.

Los países del Cono Sur exhiben en general un importante gasto en materia de seguridad social, y en términos comparativos, una menor inversión relativa en las áreas de educación, salud, saneamiento y vivienda. Ello responde a las demandas de una población más envejecida que la del resto de la región. En la medida que la reproducción biológica de los hogares se va concentrando en los estratos más pobres, esta estructura del gasto se vuelve más y más regresiva.

Es interesante observar que mientras en Chile la relación entre gastos en seguridad social y gastos en educación pasó de 2.72 en 1991 a 2.04 en 1997, en Uruguay esa relación se elevó de 4.57 a 5.03 en el mismo período.

Otra forma de constatar este fenómeno es observando que de cada 100 dólares inver-

Si hay algún sector de la sociedad que necesita en forma urgente recomponer niveles de confianza hacia las instituciones es justamente la juventud.



No vamos a descubrir lo importante que resulta trabajar en red ya sea para coordinar acciones en un país o en el marco del proceso regional que involucra a los países del Cono Sur.

tidos en seguridad social, Uruguay invirtió en Educación y Salud 48 dólares en 1991 y 44 dólares en 1997, mientras que Chile invirtió 66.5 dólares en 1991 y 86.3 dólares en 1997³.

Uruguay agravó el desbalance generacional en materia de gasto social, mientras Chile reorientó su inversión hacia las áreas que más favorecen a los hogares jóvenes.

La importancia del trabajo en Red

No vamos a descubrir lo importante que resulta trabajar en red. Algunos de estos conceptos son aplicables precisamente al trabajo en red cualquiera sea la escala: en una ciudad, entre barrios o actores vinculados por las distintas temáticas de las ciencias sociales, entre ciudades; ya sea para coordinar acciones en un país o en el marco del proceso regional que involucra a los países del Cono Sur.

En las cuestiones juveniles y en las políticas públicas de juventud, esta necesidad resulta más marcada. No sólo porque es relativamente nueva la institucionalidad en el seno de los países del Mercosur, sino porque todo indica que en los últimos años diversos actores han comprendido los beneficios y las oportunidades que significa establecer puntos en común en cuanto a los programas a emprender, la planificación de actividades y las evaluaciones de la gestión desarrollada.

Desde la Red de Mercociudades se está impulsando un proceso de integración con énfasis en los aspectos sociales; en este contexto, los temas relacionados a la juventud han cobrado relevancia a partir del nuevo organigrama brasileño y la madurez de un conjunto de decisores de las ciudades más importantes de la región.

Expresada en la Unidad Temática de Juventud, esta coordinación pretende coordinar acciones incluso con los organismos nacionales de juventud, con quienes necesariamente deberá intercambiar experiencias y potenciar programas e iniciativas imprescindibles para la nueva década.

Estas señales deberían ser aprovechadas por el conjunto de los actores sociales, técnicos y profesionales que, actuando conjuntamente, pueden potenciar y generar nuevas instancias de cooperación y coordinación interredes.

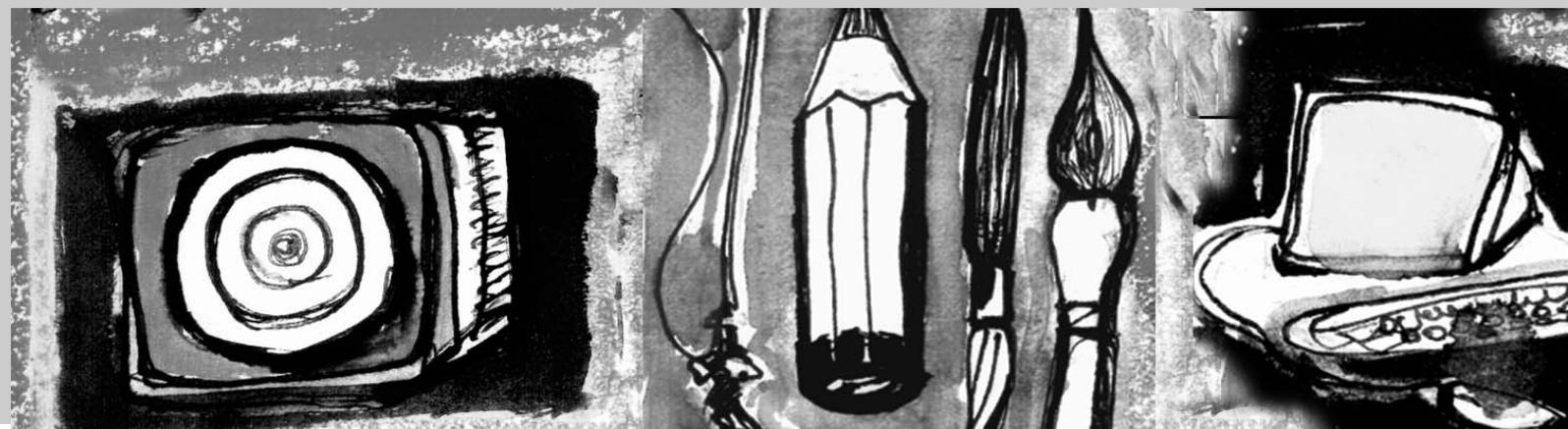
La multiplicación de investigaciones, observatorios de juventud, planes estratégicos y programas con matrices y evaluaciones comunes será posible en función del esfuerzo y el compromiso de las instituciones académicas, las agencias de desarrollo, las organizaciones sociales y los distintos actores sociales de cada sociedad.

³ En base a datos del Programa Social de América Latina, CEPAL, 1998

5

DE LA AGREGACION PROGRAMATICA A LA VISION CONSTRUCTIVA DE POLITICAS DE JUVENTUD

Oscar Dávila León - Chile





1. Presentación

El abordaje de las políticas públicas de juventud, en su dimensión de implementación y relevamiento de sus desafíos y estrategias, se constituye en el propósito central de esta exposición y discusión sobre la materia.

En un primer momento, se intenta explicitar los fundamentos y supuestos en los cuales se fundan o fundamentan las políticas de juventud, o de acuerdo a cada experiencia en cuáles pueden fundamentarse. Es lo que podemos denominar los fundamentos ético-políticos de las políticas de juventud, sean a nivel de los roles que deben cumplir la institucionalidad y la visión que se posee sobre los actores involucrados, entre otros aspectos relevantes.

Un segundo momento, apunta a abordar el ámbito y proceso del diseño, planificación e implementación de las políticas particulares: en especial la participación de los diferentes actores involucrados en ello, los instrumentos de planificación y sus posibles concreciones políticas y programáticas; lo que podemos definir como los ciclos de vida de las políticas de juventud.

Y el tercer y último momento, tiene un sentido de síntesis conclusiva: el estado en que se encuentra actualmente el tema de políticas de juventud, los desafíos futuros y las perspectivas en su implementación y/o consolidación, como a su vez, los obstáculos que se identifican en ese proceso.

Sin duda que en la discusión sobre políticas públicas de juventud y a partir de las experiencias desplegadas en diversos países de la región, incluyendo los diferentes niveles de sus definiciones y aplicaciones, aún se mantienen ciertos interrogantes y perspectivas de concebir estos tipos de políticas, en la cuales una de las principales ha estado centrada en el carácter mismo de las políticas de juventud y sus pertinencias, que las pueda constituir como un campo específico y diferenciado, por un lado, de las políticas exclusivamente gubernamentales, y por el otro, su diferenciación de las políticas sociales sectoriales que tienen por destino el mundo juvenil.

A partir de ello, articulamos este texto de manera integrada, en el sentido de incluir los ejes principales por donde está atravesando el tema de las políticas públicas de juventud y sus ciclos de vida. De ese modo exponemos algunas opciones presentes en la actualidad sobre políticas públicas de juventud, para pasar luego a las políticas de juventud en sentido estricto y desde allí referirnos a la necesaria institucionalidad en materia de juventud como sustento de las mismas políticas. En un carácter de síntesis, se presentan y se enuncian finalmente algunas tensiones e interrogantes para las políticas de juventud.

2. Opciones en política pública de Juventud

Al enfrentar la discusión sobre la política pública dirigida a los jóvenes, usualmente



aquella ha ido más enfocada hacia el plano de la articulación, coordinación y unificación de la oferta pública programática hacia los jóvenes; en el cual el énfasis está puesto en el nivel de los programas sociales sectoriales y -los menos- de carácter intersectorial, pero radicada la discusión en el diseño, implementación y evaluación (en el mejor de los casos) de un cúmulo de ofertas programáticas que, desde diferentes puntos de vista, tienen la pretensión de llegar a un conjunto focalizado de jóvenes que comparten determinada condición. Por ello no es extrañable la ausencia de una mirada más global sobre política pública de juventud, que sobrepase una visión particularizada, que avance en el proceso de pasar de la generación de programas sociales juveniles, a la construcción de una política. Ya se ha dicho demasiado: la suma de programas sociales no hacen una política.

En dos palabras: la discusión sobre política pública de juventud podemos catalogarla como de "técnica" y "programática", radicada en los organismos técnicos sobre juventud instalados en diferentes reparticiones; obviando la premisa básica que las políticas públicas son decisiones y opciones de tipo político o ético-políticos en su génesis, lo cual debería -en una suerte de secuencialidad- ser el punto de partida hacia el diseño, generación e implementación programática.

En este nivel es donde mayores déficit existen en el actual estado de cosas en el proceso de construcción de una política pública de juventud. De allí que las políticas públicas pueden entenderse como:

Conjuntos de decisiones y acciones destinadas a la resolución de problemas políticos. Estas decisiones y acciones envuelven actividad política, comprendida ésta como un conjunto de procedimientos formales e informales que expresan relaciones de poder y se destinan a la resolución pacífica de conflictos en cuanto a bienes públicos (Rua, 1998:731).

De tal modo que las políticas públicas están dirigidas y enfocadas a solucionar problemas políticos, demandas de determinados sectores sociales relevantes, con visibilidad pública y capacidad de presión, quienes puedan tener la habilidad de influir o instalar sus demandas en la agenda pública, sea por la vía discursiva, de movilización o de opinión pública. O sea, es un conjunto de actores, factores, voluntades y prácticas sociales y políticas, lo que posibilitaría el aumentar la capacidad de influencia en la agenda pública, en un sentido amplio y no entendida ésta sólo en una acepción restrictiva homologable a agenda gubernamental. Entonces surge la interrogante sobre quién, cómo y con qué se conforma la agenda política y social a ser procesada por el sistema político y gubernamental.

Para que un estado de cosas se transforme en problema político y pase a figurar como ítem prioritario en la agenda gubernamental, es necesario que presente por lo menos una de las siguientes características: movilice una acción política de grandes o pequeños grupos o de actores individuales estratégicamente

situados; constituya una situación de crisis, calamidad o catástrofe; constituya una situación de oportunidad para actores políticamente relevantes. Estas son las condiciones que conducen al primer momento o fase de las políticas públicas: *la formación de agenda* (Rua, 1998:733).

Si siguiéramos esa secuencialidad, intentando no pecar de *mecanicistas*, no cualquier cuestión finalmente logra transformarse en problema político como ventana de entrada al sistema político y social, debe dejar de ser solamente "un estado de cosas" y transformarse en un problema político, donde puede dar paso a los lineamientos de un futuro *diseño* y *formulación* de política pública, donde se verán las mejores alternativas y viabilidad de éstas. Las fases siguientes del proceso serán la *implementación* y la *evaluación* (Rua, 1998:731-733). A su vez, Ortiz y Salamanca, al pensar una política pública dirigida hacia los jóvenes, señalan que ésta...

"...debe satisfacer tres funciones básicas: identificar, priorizar y recomendar las acciones y programas sociales para satisfacer las demandas y necesidades de la población joven. Para ello, es necesario desarrollar además funciones de coordinación técnica y asesoría al nivel ejecutivo, como labores de gestión político-programática con los distintos sectores del gobierno, y el monitoreo de iniciativas programáticas destinadas a los jóvenes" (Ortiz y Salamanca, 2000:3).

De modo que para ver el verdadero alcance que poseen las temáticas juveniles en la agenda pública, no bastaría sólo con remitirse al nivel de los discursos y de ciertos programas, si no se tienen en cuenta las perspectivas y ángulos con que se insertan en ellas. Pues detrás de toda política se encuentra una noción determinada del o los sujetos a quienes se destina y sus problemáticas concretas, y dependerá de esa noción el tipo de políticas y programas que se generen como respuesta.

Entonces, además de la visibilidad del sujeto o colectivos sociales y sus temáticas, los fundamentos para su jerarquización adquieren una enorme relevancia. Si se nos permite utilizar la lógica maniquea para categorizar al sujeto joven entre "joven sano" y "joven dañado", con toda la carga subjetiva, en sentido fuerte de la expresión, pareciera ser que el discurso hegemónico en buena parte de la política social juvenil se ha inclinado mayoritariamente hacia la segunda acepción de joven.

Esa es una cara de la moneda, pues la otra intenta abordar, subsidiar o compensar las desventajas sociales que se generan en los jóvenes populares, por el modelo de crecimiento y concentración, y que guardan relación con las variables duras de orden socioestructurales, que dificultan o imposibilitan la integración funcional de estos jóvenes, debido básicamente a las desventajas en materia de educación y empleo.

En síntesis, sobre las opciones en política pública de juventud, éstas requieren dotarse de ciertas precisiones. Creemos que pueden ser definidas a nivel de miradas sobre la

juventud que iluminen el proceso de construcción de un marco político, donde sea posible fundarse; y dar sentido y coherencia a marcos conceptuales, discursivos y programáticos por los cuales transiten las opciones en materia de política de juventud.

Puesto que se percibe una dispersión de lógicas y miradas que intentan comprender a los jóvenes y sus realidades contemporáneas, especialmente a los jóvenes populares.

3. Política de Juventud en sentido estricto

En el plano de ciertas discusiones teóricas, conceptuales y/o programáticas sobre política de juventud, éstas no han tenido como contrapartida la incorporación a un estado de discusión de las mismas, quedando solamente como antecedentes y experiencias aisladas que no logran traspasar ese estado.

En ese contexto y para el caso chileno, Cortés planteaba hace unos años algunos temas a tener en cuenta: I) la presencia de una lectura teórico-conceptual de la etapa juvenil; II) el establecimiento de instrumentos sistemáticos de indagación en materia de juventud; y, III) seguir con la clásica discusión sobre política social en cuanto a su universalidad o selectividad (Cortés, 1994:162-164).

Por otra parte, en el nivel de política de juventud para la década de los noventa, la perspectiva implícita de estas consideraciones sobre política juvenil es la revalorización de otras de sus dimensiones, más allá del mero diseño de acciones desde un punto de vista programático, a nivel del diseño y ejecución de "programas juveniles o para jóvenes", donde se ha tendido a pensar que una política de juventud es la sumatoria de la mayor oferta posible de aquéllos hacia ciertos sujetos jóvenes con determinadas características; dejando muchas veces de lado el componente de lo político que subyace a las definiciones programáticas y la dimensión de la participación de los mismos jóvenes en la perspectiva de construcción de ciudadanía.

Como corolario sobre política de juventud, ésta por lo menos debiera dar cuenta de algunos elementos centrales: I) arrancar de una noción precisa y explicitada del sujeto social y sus características al cual se dirige; II) precisar el marco ético-político y sus fundamentos en los cuales se inserta; III) señalar sus objetivos primordiales a cumplir en el corto, mediano y largo plazo; IV) hacer sus "opciones preferenciales" dentro del conjunto social de destinatarios; V) establecer los mecanismos y procedimientos de participación de los propios sujetos y/o actores destinatarios de la política; VI) considerar el desarrollo institucional (político, jurídico, financiero, organizacional, recursos humanos) adecuado a las demandas y requerimientos que surjan de la política; VII) concebir los lineamientos bases de un plan de acción que opere en los ámbitos contemplados.

Consideramos que éstos pueden ser algunos de los aspectos básicos, y a su vez requerimientos, al momento de avanzar en la construcción de una política (o políticas) de juventud.

4. La institucionalidad en materia de Juventud

Pareciera haber una suerte de acuerdo en orden a convenir que la existencia de una política pública de juventud sin una necesaria institucionalidad pública en materia de juventud, no es algo sustentable en el tiempo (Contreras, 1999:137). La institucionalidad es quien puede aportar las bases de permanencia y continuidad de determinadas políticas públicas. Pero esto se vuelve un proceso estrechamente relacionado entre ambas dimensiones o metas a alcanzar, pues de allí perfectamente surge la interrogante de cómo y a partir de dónde se construye institucionalidad pública de juventud. Sin duda que la respuesta puede resultar un lugar común: desde el Estado, quien tiene por naturaleza el preocuparse de "lo público", entendido en un sentido restrictivo y dejando de lado a la sociedad civil organizada y demás sectores con responsabilidad pública en materias de juventud, como pueden ser las instituciones privadas con fines públicos y demás sectores sociales que cuenten y se articulen como interlocutores ante el Estado.

Pero de igual modo, el proceso de avanzar en la definición de una política pública de juventud, necesariamente debe hacerse desde alguna instancia institucional con responsabilidad para ello, en un sentido abarcativo e integral, capaz de superar las visiones parciales y sectorializadas, para propender a una visión global, integral e intersectorial de la dimensión juvenil; lo que hace la diferencia de pasar de lo programático exclusivamente al nivel de las políticas.

Hace unos años que este tema de la institucionalidad pública en juventud viene siendo revisado y discutido, con diferentes grados de concreción y precisión, donde en varias ocasiones han existido más bien visiones propiciadoras de instancias gubernamentales dedicadas al tema juvenil.

Si fuese a nivel de enunciación, las preguntas sobre el cómo y por dónde avanzar en la construcción de una institucionalidad pública en juventud, al igual que cuáles son los requisitos necesarios para poder hablar en propiedad de la existencia de dicha institucionalidad, al parecer estas dimensiones no han cambiado y siguen siendo más o menos las mismas de un tiempo atrás, lo que queda es comenzar a cumplir ciertas etapas, pero siempre con el requisito de contar con una visión estratégica de lo juvenil en el mediano y largo plazo en sus diferentes expresiones, sean de políticas de juventud y los soportes institucionales, programáticos y técnicos; como a su vez, el generar la capacidad de interlocución y diálogo con actores sociales preocupados de los temas de juventud.

Y precisamente al momento de identificar a los actores involucrados y necesarios para avanzar en el plano de la institucionalidad en juventud, ya desde hace un tiempo éstos han sido puestos en escena y relevados como agentes llamados a contribuir en este proceso.

Da la impresión que las deficiencias y limitantes han ido por el lado de poder articularse como tales y tender a la conformación de un nodo referencial a la hora de enfrentar lo juvenil.



Lo gubernamental
ha inundado,
copado
y hegemonizado
lo público,
lo que ha llevado
a que pareciera
que en el actual
estado de cosas,
no habría otra forma
de entender
lo público

Los desarrollos institucionales han sido frágiles y cambiantes, no constantes en el tiempo y con trayectorias diversas. Permanentemente se ha hecho referencia a los llamados actores institucionales en el nivel de los organismos nacionales de juventud, los organismos locales de juventud, las comisiones parlamentarias de juventud, los consejos nacionales de juventud y los organismos no gubernamentales especializados en juventud.

Sin embargo, en los primeros es donde se ha puesto mayor énfasis para su desarrollo, por ser los órganos gubernamentales y de responsabilidad estatal, sumado a las voluntades políticas que hicieron posible su existencia en prácticamente toda Latinoamérica.

5. Algunas tensiones e interrogantes para las políticas de juventud

- a) **Entre políticas públicas y políticas gubernamentales de juventud.** Parece necesario precisar el campo de análisis y la ubicación desde donde se mira el tema de las políticas de juventud, pues sus premisas, objetivos, propósitos y desempeños varían, según se trate desde una coordenada supranacional, nacional y/o regional y local. Como de igual manera, en estas coordenadas también es necesario la definición desde dónde se ubican los actores involucrados en el diseño y definición de las políticas de juventud, entendiendo que en este proceso concurren o debieran concurrir diferentes actores: agentes institucionales públicos de los diversos niveles de la administración estatal, centralizados y descentralizados; sectores juveniles articulados en expresiones múltiples y sectores de la sociedad civil y política, entre otros.

Por ello, uno de los puntos de conflicto al momento de establecer los diagnósticos -a partir de ciertos tipos de sujetos jóvenes y sus realidades- y diseño de políticas de juventud, es que han sido formulados desde las esferas gubernamentales y sus instituciones designadas para ello, por lo que más que políticas públicas o sociales de juventud, han sido concebidas como políticas gubernamentales dirigidas al sector de jóvenes. Es decir, se ha hecho un uso restrictivo de la noción de políticas públicas de juventud, homologando éstas a las políticas gubernamentales, y no utilizando en un sentido amplio el concepto de "lo público", entendido como el espacio donde convergen el Estado, la sociedad civil y los sectores sociales con responsabilidad pública.

Sin duda que en este aspecto suele constatarse la ausencia de los jóvenes y sus expresiones colectivas en el proceso o ciclo de vida de las políticas de juventud. Lo gubernamental ha inundado, copado y hegemonizado lo público, lo que ha llevado a que pareciera que en el actual estado de cosas, no habría otra forma de entender lo público. Por lo que se hace necesario preguntarse si se reconoce esa tensión y su posible diferenciación.

b) **Entre beneficiarios y sujetos jóvenes.** Muy vinculado al punto anterior, parece relevante el preguntarse y problematizar -una vez más- sobre el rol y papel que pueden y deben cumplir los jóvenes y sus colectivos en el diseño, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas de juventud; partiendo de la interrogación sobre lo participativo o no que han sido estos procesos de diseño. En otras palabras, qué tan protagonistas han sido y pueden ser en este proceso si sólo han concurrido en calidad de beneficiarios.

Es la vieja disyuntiva entre beneficiarios/usuarios v/s sujetos con capacidad y posibilidad de participar en los asuntos de política pública de juventud.

El interrogante aquí es cómo el o la joven, individual o colectivamente, y a través de qué procedimientos y acciones, adquiere la categoría de sujeto participante en el contexto de las políticas de juventud.

c) **Entre la técnica de la actuación y la política de actuación de los actores.** Considerar que una política pública se dirige y enfoca a solucionar problemas políticos y demandas de determinados sectores sociales relevantes. Es decir, es un conjunto de actores, factores, voluntades y prácticas sociales y políticas, lo que posibilitaría el aumentar la capacidad de influencia de ese sector particular. Si nos preguntamos por el accionar del sector juvenil en esos términos, vemos que en el ámbito de las políticas públicas se ha privilegiado la participación de actores altamente institucionalizados y con capacidad de interlocución con la esfera pública, situación que no está en directa relación con las nuevas o emergentes formas de participación y/o expresión del mundo juvenil organizado, quien más bien está transitando por actuaciones débilmente institucionalizadas (cf. Serna, 1997).

d) **Entre oferta programática y construcción de políticas de juventud.** Situándose en el plano de las perspectivas y desafíos por donde puedan transitar las políticas de juventud, interesa plantear algunos elementos que vayan en esa dirección.

I) Se precisa perfilar como un campo específico y potente el de juventud; lo que nos lleva a considerar esta dimensión como un tema pendiente en orden a una precisión y desarrollo del campo de políticas de juventud.

II) Se precisa adentrarse en la discusión sobre los propósitos que han de tener las políticas de juventud, donde a partir de una determinada noción de juventud, éstas han -por lo menos discursivamente- transitado principalmente por la vía de intentar articular una oferta programática lo más amplia posible dirigida a los jóvenes en una perspectiva agregativa, no desplegándose procesos más consistentes que vayan en línea constructiva de políticas de juventud.



Parece pertinente avanzar en mayores grados de articulación entre las unidades locales y la Dirección Nacional de Juventud, en la perspectiva de establecer vínculos más sostenibles en el tiempo

6. Comentarios finales: estado de las cosas y debate en la Argentina

Luego de las presentaciones y debates, en el concierto del Seminario Internacional "Diseño de políticas de juventud: experiencias y propuestas", organizado por la Fundación Ebert y FLACSO, surgen algunos comentarios e ideas posibles de relevar para continuar con estos debates, tanto de un punto de vista general en torno a las políticas de juventud, como más específicos en cuanto a orientaciones y definiciones de orden programático.

En primer lugar, valorar y reconocer el impulso que están desplegando diferentes instancias -públicas y privadas- relacionadas con estos temas de juventud: desde el mismo proyecto de apoyo a expresiones juveniles en los gobiernos locales por parte de la Fundación Ebert y FLACSO, como las desplegadas por el conjunto de la institucionalidad pública y en especial la Dirección Nacional de Juventud, los mismos gobiernos locales a través de sus unidades de juventud y ciertos organismos de la sociedad civil, y colectivos y organizaciones juveniles. Sin duda que en muchos casos son esfuerzos desconectados entre los diferentes agentes, pero pueden visualizarse ciertos elementos encaminados a crear y elevar los niveles de articulación en la materia.

Como segunda consideración, la necesidad de potenciar, fortalecer y apoyar el trabajo en los espacios locales de juventud en los gobiernos locales, donde existe una potente experiencia en trabajo con juventud, encontrándose éstos en diferentes grados de desarrollo y con buenas posibilidades de consolidación en algunas de ellas. De igual modo, se visualiza como pertinente el avanzar en mayores grados de articulación entre las unidades locales de juventud y la Dirección Nacional de Juventud, en la perspectiva de establecer vínculos más sostenibles en el tiempo, como en el trabajo posible de proyectos en conjunto o la configuración de metodologías de programas y proyectos como fondos de contraparte, bajo la premisa de potenciamiento mutuo entre el espacio Nación y el espacio Gobierno Local, sin descuidar tampoco las potencialidades que ofrece el espacio Provincia. Todo ello con la pretensión de abordaje del diseño de políticas de juventud en sus diferentes niveles y espacios territoriales y sus respectivas institucionalidades en materia de juventud, constituyéndose como condición básica de una acción sostenida en el tiempo, visto como un fortalecimiento institucional en las áreas de juventud a nivel nacional, provincial y municipal.

Como tercer elemento a ser considerado, el resaltar el interrogante planteado en el seminario en referencia: ¿en qué medida las políticas públicas de juventud pueden aportar a la inclusión social de los jóvenes argentinos, en una perspectiva de ciudadanía juvenil ampliada: en lo civil, político, económico y social? De este interrogante nos surge la interpelación a la política de juventud, en orden a que su despliegue conceptual, analítico y programático, pueda impactar significativamente en las condiciones de vida -objetivas y subjetivas- de los jóvenes, especialmente de aquellos que se encuentran en situación

o en peligro de exclusión social; lo que nos habla de la pertinencia, direccionalidad, amplitud y efectividad que debiera tener una política pública de juventud.

Viña del Mar (Chile), agosto 2004.

Bibliografía

- Contreras, Daniel (1999): *Políticas de juventud*. Última Década N°10. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- Cortés, Flavio (1994): *Fundamentos, características e institucionalidad de la política social juvenil en Chile*. Primer informe nacional de juventud. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud.
- Dávila León, Oscar (2002): *Biografías y trayectorias juveniles*. Última Década N°17. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- Dávila León, Oscar (2001): *¿La década perdida en política de juventud en Chile; o la década del aprendizaje doloroso? Hacia una política pública de juventud*. Última Década N°14. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.
- Dávila León, Oscar (2004): *Capital social juvenil*. Viña del Mar: INJUV y Ediciones CIDPA.
- Del Picó, Jorge (1994): *Perspectiva histórica de las políticas de juventud*. Primer informe nacional de juventud. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud.
- GTI (1999): *Caracterización y análisis de la política social dirigida a los jóvenes*. Santiago: Grupo de Trabajo Interministerial de Juventud.
- Instituto Nacional de la Juventud (1996): *Ejes de análisis para la construcción de una política integral de juventud*. Documento de Trabajo N°1. Santiago: INJ.
- Ortiz, Laura y Fernando Salamanca (2000): *Ciudadanía juvenil y el diseño y evaluación de políticas*. Santiago: INJUV.
- Rua, Maria das Graças (1998): *As políticas públicas e a juventude dos anos 90*. En CNPD: *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*, Vol. 2. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
- Serna, Leslie (1997) *Globalización y participación juvenil*. Revista Jóvenes N°5. México: Instituto Mexicano de la Juventud.

¿En qué medida las políticas públicas de juventud pueden aportar a la inclusión social de los jóvenes argentinos, en una perspectiva de ciudadanía juvenil ampliada en lo civil, político, económico y social?



JUVENTUD

66



6

POLITICAS DE JUVENTUD EN AMERICA LATINA APRENDIZAJES Y DESAFIOS

Ernesto Rodríguez - Uruguay





Como forma de ordenar las ideas que quisiera compartir en esta oportunidad, importa analizar la actual situación de la juventud en América Latina, hacer un esquemático balance de las políticas públicas desplegadas hasta el momento, y diseñar las bases de un enfoque alternativo.

La Juventud Latinoamericana ante una Encrucijada Paradojal

Los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del crecimiento, y ambos factores, ubican a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo. Esto es así, en la medida en que la juventud pasa a ser el segmento de la población cuya dinámica se acompaña naturalmente al ritmo de los tiempos, mientras que lo contrario sucede con la población adulta, para la cual, la celeridad de las transformaciones en el mundo de la producción reduce el valor de mercado de su experiencia acumulada y coloca sus destrezas en permanente riesgo de obsolescencia. De este modo, el foco de la dinámica se desplaza claramente a las nuevas generaciones.

Sin embargo, mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exige un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentra en la juventud (mayor predisposición a los cambios, mejor preparación para lidiar con las nuevas tecnologías, menos ataduras con las estructuras establecidas, etc.) se da la paradoja de que aumenta la exclusión social entre los jóvenes. No hace falta destacar evidencias por todos conocidas, pero recordemos que esta exclusión es muy evidente en el terreno laboral, y también muy visible en la educación, en la salud, en la participación ciudadana, y en muchos otros ámbitos de la dinámica societal en todos nuestros países.

Importa, en cambio, insistir en que esta exclusión se da en un contexto de agudo aislamiento de los jóvenes, afectados a su vez por un evidente hueco normativo, motivado por la crisis de las principales agencias socializadoras de las nuevas generaciones (la familia, la escuela, la empresa, etc.). Importa recordar, también, que esta exclusión es particularmente aguda entre los jóvenes de los estratos populares urbanos y rurales, en los cuales continúa en pleno desarrollo el proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza, en la medida en que es allí donde se concentran las mayores tasas de fecundidad en el conjunto de la región.

Sumado a ello, estos procesos se despliegan en un contexto en el que las convocatorias al consumo masivo e indiscriminado de todo tipo de bienes y servicios están más desarrolladas que nunca, con lo cual los jóvenes enfrentan otro grave problema, por cuanto son incentivados sistemáticamente a consumir, pero simultáneamente se le niegan los recursos con los cuales poder acceder a dichos bienes y servicios, con lo que, se incentivan las prácticas delictivas promovidas por bandas organizadas para el crimen, en cuyo marco se legitiman dinámicas violentas para obtener lo que no se consigue por vías

Mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exige un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentra en la juventud, se da la paradoja de que aumenta la exclusión social entre los jóvenes



Las políticas públicas no tienen perspectiva generacional, (aun en el caso de las que aparentan tenerla) ni siguen a las personas a lo largo de su ciclo de vida

pacíficas y canales legalmente establecidos.

Desde las políticas públicas, además, todavía se siguen desplegando esfuerzos desde un enfoque tradicional, con pretensiones de universalidad que nunca se alcanzan, a través de prácticas centralizadas y clientelistas que sólo benefician a unos pocos (generalmente los que tienen menores carencias y necesidades) y promovidas desde la lógica del castigo de los que se apartan de las normas establecidas, o en el mejor de los casos desde la lógica de preparar a los jóvenes para cuando sean adultos, sin atender como corresponde las principales aristas de la exclusión juvenil y, sobre todo, sin aprovechar el fecundo aporte que los jóvenes podrían hacer al desarrollo.

¿Por qué ocurren las cosas de este modo? Algunas explicaciones a tener en cuenta

Lo dicho hasta aquí permite constatar que -en el fondo- la exclusión juvenil es, ante todo, un gran handicap para el conjunto de la sociedad, en la medida en que es la propia sociedad la que se priva de contar con el fecundo aporte de los jóvenes en la implementación de las estrategias de desarrollo. Pero, ¿por qué todo funciona de este modo? En la mayor parte de los casos, las explicaciones que se brindan giran en torno a dos clases de argumentos: falta de voluntad política de los gobiernos, y falta de recursos económicos para poner en práctica respuestas más pertinentes y oportunas.

Sin embargo, la evidencia disponible demuestra que cuando se diseñan propuestas viables, con costos razonables para su implementación, y respondiendo a problemas sentidos por las clases dirigentes, la voluntad política existe. Del mismo modo, ha habido etapas en la historia de los últimos cincuenta años en las que se disponía de recursos en gran escala, y sin embargo, los jóvenes tampoco fueron atendidos como era debido.

Mi impresión es que las explicaciones de fondo giran en torno a otros problemas, más estrictamente relacionados con la propia condición juvenil y con la propia gestión de las instituciones especializadas, y me gustaría explicar brevemente los correspondientes fundamentos.

Para empezar, habría que recordar algo tan obvio como relevante: *la condición juvenil se pierde con el paso de los años, y además, cambia constantemente a lo largo del ciclo juvenil*. Esto implica que los intereses y las expectativas de los jóvenes son muy "pasajeros", con lo cual resulta muy difícil darle perspectivas de largo plazo a la labor promocional que se despliega.

En segundo lugar, importa destacar otro elemento relevante en estas materias: *mientras las mujeres y los trabajadores se guían por las dimensiones materiales de su existencia* (pelean por salarios, igualdad de derechos, etc.) *los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de la suya* (pelean por la paz, la democracia, la libertad, el ambiente, etc.) lo cual torna difícil la estructuración de movimientos juveniles de tipo corporativo.

En tercer lugar, mientras las mujeres se han preocupado por *dotar de una perspectiva de género al conjunto de las políticas públicas*, los jóvenes se han esforzado siempre por *crear espacios específicos para su propio desarrollo personal y social*, reforzando -muchas veces- el aislamiento en el que crecen y maduran, tanto personalmente como en términos sociales.

En cuarto lugar, *las políticas públicas no tienen perspectiva generacional*, aun en el caso de las que aparentan tenerla, como es el caso de la educación, estructurada por niveles que responden a grupos etáreos (primaria, secundaria, universidad) pero que prioriza la enseñanza (brindada por los docentes) más que los aprendizajes (procesados por los alumnos).

En quinto lugar, *las políticas públicas no siguen a las personas a lo largo de su ciclo de vida*, brindando respuestas a sus necesidades específicas en cada uno de los tramos correspondientes. Así, los niños que son atendidos por programas materno-infantiles, no necesariamente son atendidos luego por programas de capacitación laboral cuando están en la etapa juvenil, o por programas de vivienda cuando constituyen nuevos hogares, etc.

Si todo esto es así, aunque contáramos con mucha mayor voluntad política y con recursos en gran escala para operar, seguiríamos enfrentando serios problemas de gestión, por lo cual resulta mucho más pertinente centrar la búsqueda de respuestas alternativas, atendiendo los problemas señalados, los que además están más al alcance de nuestras manos (no ocurre lo mismo con los recursos).

Oportunidades y Desafíos a Encarar en este Principio de Nuevo Siglo/Milenio

¿Cómo se podría promover un enfoque alternativo en estas materias? ¿Qué viabilidad tendría? Para responder a estas dos preguntas claves, importa analizar prospectivamente cómo serán las próximas décadas en la región, ubicando oportunidades y desafíos lo más claramente posible, para poder definir de modo pertinente las principales prioridades a encarar.

Desde el punto de vista de las oportunidades y desafíos, cuatro parecen ser los aspectos centrales a explicitar: la etapa demográfica en la que nos encontramos, la construcción de la sociedad del conocimiento como proyecto colectivo central, los cambios que se vienen procesando en las orientaciones dominantes de los gobiernos nacionales, y -en este marco- los procesos de reforma del Estado actualmente en marcha en casi todos nuestros países.

La primera dimensión es sumamente relevante, y podría enunciarse destacando que en la actual etapa de la transición demográfica ya no están naciendo los contingentes abrumadores de niños que protagonizaron la dinámica demográfica de los últimos cincuenta años, ni todavía tenemos la cantidad abrumadora de población anciana que se irá consolidando claramente en los próximos cincuenta años. Estamos en presencia, enton-



ces, de la mejor relación posible entre población activa e inactiva, lo que nos pone delante de una gran oportunidad histórica para el desarrollo, si logramos incorporar dinámicamente a las generaciones jóvenes en el plano laboral y en términos ciudadanos.

La segunda dimensión, es igualmente relevante, y puede enunciarse diciendo que la construcción de la sociedad del conocimiento es el principal proyecto colectivo actualmente en marcha desde una perspectiva de largo plazo, sólo comparable con las sucesivas revoluciones industriales conocidas a lo largo de la historia contemporánea. Al respecto, los jóvenes cuentan con los mejores activos para ser protagonistas centrales, según ya hemos destacado, por lo que su participación protagónica resulta imprescindible. Le corresponde a las políticas públicas, promover y facilitar dicha participación, rompiendo con el aislamiento y la exclusión juvenil actualmente dominantes.

La tercera dimensión, también es sumamente relevante, y podría enunciarse a partir de la constatación de los sucesivos cambios que se vienen procesando en los elencos gubernamentales en los diferentes países de la región, en cuyo marco, el ejemplo más paradigmático y relevante es el relacionado con la asunción de la Presidencia de la República en Brasil, por parte de Luis Ignacio Lula da Silva. En la misma línea, habría que sumar los cambios procesados en Argentina y en Colombia (a nivel municipal) y los que están en proceso en Panamá y en Uruguay, entre otros.

Por último, la cuarta dimensión también es sumamente relevante y puede enunciarse diciendo que luego de una década de reformas estructurales sustentadas en el denominado "Consenso de Washington", estamos ahora transitando por reformas centradas en la modernización y el fortalecimiento institucional a todos los niveles, lo que plantea una gran oportunidad para replantear la dinámica de los sistemas institucionales que deberán hacerse cargo de las futuras políticas públicas de juventud (con base en una clara distribución de roles y funciones), desde enfoques focalizados, descentralizados y participativos, que cuenten con estilos modernos de gestión, con control social de las políticas públicas y con una efectiva y rigurosa evaluación de resultados.

Lo dicho, debiera operar con base en una gran prioridad, centrada en el combate a las inequidades intergeneracionales, sobre las que poco o nada se dice, en momentos en que el combate a las desigualdades sociales se ha ubicado entre las prioridades centrales a atender. Para ello, las políticas públicas debieran contar con programas poblacionales activos, que atiendan dinámicamente a las diferentes generaciones, desde enfoques integrales e integrados.

Diez Criterios Básicos para un Enfoque Alternativo en Políticas de Juventud

Por todo lo dicho, conviene explicitar los criterios básicos con los que habría que operar en el terreno de las políticas públicas de juventud, en el marco de un enfoque alter-

nativo al vigente. Los diez criterios que se enuncian a continuación, pueden constituir una base adecuada.

- Las políticas públicas deberían tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, participando protagónicamente de la modernización económica, social y política de sus países.
- Las políticas públicas de juventud deberían operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en su dinámica efectiva, desterrando los esfuerzos aislados y excluyentes entre sí.
- Las políticas públicas de juventud deberían operar sobre la base del fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen, como una forma concreta de poner en práctica la concertación aludida.
- Las políticas públicas de juventud deberían operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional, priorizando el plano local.
- Las políticas públicas de juventud deberían responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigurosidad acciones diferenciadas y específicas, respondiendo a las particularidades existentes en la materia.
- Las políticas públicas de juventud deberían promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación efectiva.
- Las políticas públicas de juventud deberían contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a varones y mujeres jóvenes.
- Las políticas públicas de juventud deberían desplegar un esfuerzo deliberado para sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general sobre la relevancia de estas temáticas, mostrando la exclusión juvenil como un handicap del conjunto de la sociedad.
- Las políticas de juventud deberían desarrollar también esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos, fomentando las evaluaciones comparadas, los intercambios de experiencias y la capacitación horizontal de recursos humanos.
- Y para que todo lo dicho sea viable, las políticas públicas de juventud deberían definir con precisión y consensuadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes actores institucionales involucrados.



Las principales prioridades sustantivas a encarar en términos programáticos

Pero, ¿cuáles deberían ser las principales prioridades sustantivas desde el punto de vista programático? Las cuatro áreas temáticas siguientes, caracterizadas en un plano excesivamente genérico y esquemático, podrían ser una guía posible al respecto.

- *Invertir en Educación y Salud, como Claves para la Formación de Capital Humano.* El consenso es amplio, y no hace falta fundamentarlo, pero es preciso fijar prioridades. En educación, resulta imperioso asegurar la universalización en el acceso a la educación básica y media, asegurar estándares adecuados de calidad y rendimiento escolar, y mejorar sustancialmente la equidad entre los diferentes grupos sociales. En salud, importa priorizar la adecuada atención de la salud sexual y reproductiva (especialmente embarazo precoz y enfermedades de transmisión sexual), la detección y el tratamiento oportuno de las principales conductas de riesgo (especialmente accidentes de tránsito, consumo de drogas y violencia), y el fomento de estilos saludables de vida.
- *Fomentar la Integración Social, como Clave de la Adecuada Emancipación Juvenil.* Sin duda, ésta debería ser la principal prioridad sustantiva del futuro, y debería operar en el plano laboral, en materia de acceso a servicios y en términos de ejercicio pleno de derechos y deberes. La inserción laboral es la clave para romper con la exclusión social, al tiempo que facilita la disposición de recursos propios para el acceso a servicios y la conquista de la tan ansiada autonomía. Pero al mismo tiempo, resulta imperioso operar en otras dos dimensiones claves referidas a la estructuración de hogares autónomos: programas de vivienda para parejas jóvenes, y apoyo a la regulación voluntaria de la reproducción, apoyando centralmente estos procesos desde las políticas públicas, en las primeras etapas de la reproducción biológica y social de nuestras sociedades.
- *Incentivar la Prevención de la Violencia Juvenil, como Clave de la Convivencia Pacífica.* Partiendo de la base -consensuada- de que las vías puramente represivas no son eficaces y a la vez son más caras, importa impulsar estrategias alternativas, actuando simultáneamente en el conjunto de factores incidentes: recalcificación de la policía, combate a la violencia doméstica, promoción de mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, modernización de la justicia, ofrecimiento de alternativas pacíficas de socialización juvenil, mejoramiento del tratamiento que del tema hacen los medios masivos de comunicación, sensibilización de la opinión pública (desestigmatizando el problema), desarme de bandas combinado con medidas dignas de reinserción social, desaprendizaje de la vio-

lencia, fomento de una cultura de paz, etc.

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

Los Requerimientos Prioritarios desde la Gestión Institucional

Una vez definido *qué hacer*, resulta fundamental preguntarse *cómo hacerlo*. Dos parecen ser los aspectos centrales de la posible respuesta: una distribución concertada de *roles y funciones* y *la modernización de la gestión* propiamente dicha.

Un gran supuesto implícito guía la respuesta posible en este sentido: el problema fundamental a encarar (a pesar de todas las evidencias existentes en sentido contrario) no es la falta de voluntad política ni la falta de recursos, sino la justa distribución y el uso efectivo de dichos recursos, a través de una gestión más eficiente, más eficaz y, sobre todo, más pertinente.

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

En primer lugar, resulta imperioso diferenciar nítidamente los roles de *animación*, los de *ejecución* y los de *evaluación*.

En el enfoque que estamos proponiendo, los Institutos o Direcciones de Juventud que con diferentes denominaciones existen en casi todos los gobiernos de la región, deberían concentrarse exclusivamente en la dinamización de los procesos de concertación interinstitucional, cumpliendo roles de animación, articulación y sensibilización, mientras que -en paralelo- los diferentes Ministerios y Secretarías públicas, así como diversas instituciones privadas con y sin fines de lucro y los municipios, deberían responsabilizarse por la ejecución efectiva de programas y proyectos.

Las universidades y las diversas ONGs especializadas, por su parte, podrían cumplir activos roles ligados con el seguimiento y la evaluación de dichas políticas, brindando en todo momento el asesoramiento técnico siempre necesario.

Y en la misma línea de reflexión, resulta fundamental diferenciar nítidamente estos planos institucionales, de los espacios donde efectivamente operan las políticas públicas

de juventud (establecimientos educativos, espacios recreativos, deportivos y culturales, etc.) en términos de vida cotidiana de los jóvenes, jerarquizando estos últimos en términos de asignación de recursos y de atención específica.

Por otra parte, resulta imperioso llevar a la esfera de estas instituciones específicas, las orientaciones operativas que en el marco de otras políticas públicas están obteniendo más y mejores impactos efectivos. Me refiero a la estructuración de enfoques modernos de planificación y gestión en estos dominios, basados en principios alternativos a los vigentes en la historia reciente, tanto en la esfera del financiamiento como en lo que atañe a los mecanismos de control y evaluación, por citar sólo dos esferas relevantes.

Así, el financiamiento de la demanda (llevando los recursos invertidos a los propios beneficiarios) más que de la oferta de servicios generalmente públicos, monopólicos e ineficientes (fortaleciendo y diversificando la oferta respectiva) puede permitir el despliegue de una política más pertinente y más eficaz. Del mismo modo, la disponibilidad de recursos humanos más y mejor calificados, para trabajar con técnicas y metodologías modernas de diseño, implementación y evaluación de proyectos, puede permitir el logro de una gestión más eficiente en el uso de los recursos y en la obtención de impactos propiamente dichos.

Voluntariado Juvenil: Los Jóvenes como actores estratégicos del desarrollo

Pero como dijimos anteriormente, importa concebir a los jóvenes desde dos perspectivas complementarias: como destinatarios de una amplia gama de servicios y como actores estratégicos del desarrollo. La primera perspectiva busca enfrentar resueltamente la exclusión y la vulnerabilidad que aquejan a los jóvenes de la región; la segunda, pretende promover su participación efectiva en los procesos de desarrollo. Una estrategia concreta para esta segunda dimensión, podría ser la promoción del *voluntariado juvenil* como un eje central de las políticas públicas de juventud y de las propias estrategias de desarrollo. Así, la participación juvenil en gran escala tendrá presencia en los programas de combate a la pobreza, las campañas de alfabetización, la construcción de infraestructura o la defensa del medio ambiente, por citar sólo algunos ejemplos.

El voluntariado propuesto podría tener varios efectos simultáneos que se retroalimentarían de modo positivo, permitiendo a los jóvenes ganar experiencias que les ayudarían a madurar y a conocer más y mejor sus respectivos entornos -locales y nacionales-, y a realizar aportes claramente visibles tanto al desarrollo de sus comunidades como al desarrollo del país en su conjunto. Además de estimular la consolidación de instancias de participación con un significado debidamente valorado por los jóvenes, estas iniciativas harían posible el enfrentamiento a los estigmas existentes, centrados en la imagen ampliamente difundida de jóvenes problema. Paralelamente, el trabajo del voluntariado contribuirá a

reducir los costos de la oferta de servicios que, de otro modo, deberían concretarse con empleados públicos (menos motivados) o contratando empresas privadas.

En el marco de este tipo de iniciativas se podrían encarar varios problemas existentes en planos conexos, como el referido a la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio, que si bien constituye un tema complejo, es objeto de examen y debate en casi todos los países de la región. También cabe revisar los programas de extensión universitaria, que bajo la forma de practicantados funcionan en varios países de la región. Muchos de estos programas se rigen por modalidades burocratizadas y rutinizadas, que no satisfacen a ninguna de las partes intervinientes, pero esta práctica puede ser revitalizada mediante un impulso renovado al voluntariado juvenil.

En suma, los programas de voluntariado juvenil constituyen una iniciativa ambiciosa, pero de gran potencialidad, tanto para los jóvenes como para la sociedad en su conjunto. Se trata de una iniciativa viable, pues puede basarse en un conjunto de actividades que se realizan en varios países de la región; los múltiples ejemplos de participación de los jóvenes en la atención de las consecuencias de los desastres naturales (inundaciones, erupciones, huracanes, sismos) en Centroamérica, Chile y Venezuela son experiencias concretas y dignas de destaque, al igual que la contribución generosa de los jóvenes en la defensa del medio ambiente ante derrames petroleros, incendios forestales y demás accidentes desplegados en gran escala en los últimos años.

Algunas reflexiones finales para comentar colectivamente

Los elementos comentados hasta aquí están formulados por alguien que -obviamente- ya no es joven. Tienen la ventaja de contar con la experiencia acumulada, pero al mismo tiempo tienen la desventaja de no contar con la sensibilidad que brinda la dinámica cotidiana de los propios jóvenes. Asumiendo que es así, me gustaría formular cuatro preguntas para contestar colectivamente:

1. En primer lugar, asumiendo que las acciones que se vienen promoviendo en estas materias parecen repetir los mismos parámetros pero siempre partiendo casi de cero, ¿cómo podemos darle a las políticas públicas de juventud un mínimo de continuidad en el tiempo?
2. En segundo lugar, asumiendo que los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia (y no por las dimensiones materiales) ¿cómo podríamos hacer para contar con organizaciones y movimientos que actúen más corporativamente en defensa de los jóvenes?
3. En tercer lugar, asumiendo que la lógica con la que operan las políticas hacia la mujer son diferentes a la lógica con la que operan las políticas hacia la juventud, ¿cómo podríamos hacer para que estas últimas fueran asumidas más decidida-



El espacio creado por FLACSO y la Fundación Ebert para debatir estos temas e intercambiar experiencias, cuenta con una amplia y efectiva legitimación entre los actores institucionales involucrados, constituyéndose en un importante "activo" en estas materias.

mente desde las estructuras de poder?

4. En cuarto lugar, asumiendo que la gestión con la que operamos deja bastante que desear, ¿cómo podríamos lograr desplegar una gestión más eficiente, más eficaz y más pertinente? ¿Cómo se deberían distribuir los roles y las funciones que les corresponden a las diversas instituciones?

Las respuestas que podamos diseñar entre todos, nos podrían ayudar en nuestra labor en adelante.

La situación en Argentina: algunos comentarios adicionales*

Los debates procesados en el seminario permitieron constatar algunos elementos sumamente relevantes en relación al caso argentino, entre los que se destacan los siguientes:

- Existe una amplia gama de acciones programáticas relacionadas con la juventud, tanto en la órbita de los diferentes ministerios sectoriales, como en varios municipios en particular, y aun desde las iniciativas de diversas ONGs y centros académicos específicos.
- Existe -también- una total dispersión de esfuerzos, en la medida en que no hay espacios de articulación e intercambio sistemático de experiencias, lo cual limita seriamente los impactos que se obtienen en términos de llegada efectiva a los jóvenes.
- Los debates públicos siguen concentrándose en la imagen que visualiza a los jóvenes como un "problema" (rebaja de la edad de inimputabilidad penal para los menores infractores, etc.) y no incorporan el enorme potencial de los jóvenes como parte de la "solución" a dichos problemas¹.
- La existencia de algunos proyectos de ley sobre juventud en el Congreso Nacional permite imaginar la posibilidad de desplegar procesos de consulta al respecto, que a su vez podrían permitir mejorar la ubicación del tema jóvenes en la agenda pública.
- El espacio creado por FLACSO y la Fundación Ebert para debatir estos temas e intercambiar experiencias al respecto, cuenta con una amplia y efectiva legitimación entre los actores institucionales involucrados, constituyéndose en un importante "activo" en estas materias.

¹ Para más detalles al respecto, ver el reportaje que me hiciera el Diario Página 12, durante el seminario, y publicado en <http://www.pagina12web.com.ar/diario/sociedad/3-35670.html>

* a partir de los debates del Seminario Internacional "Diseño de Políticas de Juventud", de mayo de 2004

Por todo lo dicho, los próximos pasos a dar en el marco de esta iniciativa, podrían encuadrarse en los siguiente parámetros en particular:

- Continuar con el despliegue de iniciativas de encuentro entre los diversos actores institucionales involucrados en estas dinámicas, a los efectos de ir consolidando una Red Nacional que pueda ir legitimando un rol activo y una presencia efectiva en estas materias en adelante.
- Desplegar un amplio proceso de consulta y debate sobre la situación y las perspectivas de la juventud y las políticas públicas de juventud, en base a los proyectos de ley presentados en el Congreso, en todo el país, para mejorar la ubicación del tema en la agenda pública.
- Tratar de articular más y mejor algunas de las iniciativas más relevantes, partiendo -por ejemplo- por los programas del Ministerio de Educación (son varios y muy importantes) y los programas del Ministerio de Trabajo, incorporando también a la Dirección de Juventud.
- Apoyar más sistemáticamente los esfuerzos de los municipios más activos en estas materias (Rosario y Mendoza, por ejemplo) a los efectos de contar con experiencias relevantes que puedan ser mostradas como ejemplos de "buenas prácticas" en estos dominios.

