

La construcción de políticas de juventud en América Latina	Titulo
Krauskopf, Dina - Autor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2000	Fecha
	Colección
política cultural; juventud; America Latina;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101023014421/krauskopf.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Como citar este documento: Krauskopf, Dina. **La construcción de políticas de juventud en América Latina.** *En publicación: La construcción de políticas de juventud en América Latina.* Dina Krauskopf.

LA CONSTRUCCION DE POLITICAS DE JUVENTUD EN AMERICA LATINA¹

Dina Krauskopf²

Los fenómenos juveniles guardan una relación fundamental con lo no juvenil ,y especialmente ,con el impacto de la globalización ,modernización y el ajuste estructural .Gran parte de los países latinoamericanos son jóvenes y una muy importante proporción de su población también lo es. Este es uno de los factores que incide en la representación de la juventud en el imaginario social.

Para el caso de la sub -región de América Central, la década de los 90 ha estado signada por la irrupción de vertiginosos cambios en las realidades sociopolíticas centroamericanas. Entre los hechos más importantes se puede citar, en lo político, la firma de los acuerdos de paz y la transición hacia formas democráticas de ejercicio del gobierno. En lo económico, los cambios no han sido menos profundos, como consecuencia de la adopción, en todos los países, de programas de ajuste estructural. En lo social, nuevas realidades han emergido, tales como la violencia civil, al tiempo que se acentúan viejos problemas como la desigual distribución del ingreso y sus negativas repercusiones en el deterioro de los índices de pobreza; la insuficiente generación de empleo por parte del sistema productivo formal con el consabido crecimiento del sector informal de la economía, dando lugar también a las migraciones intra y extraregionales en tanto mecanismo de ajuste de los mercados laborales(Krauskopf y Mora,2000).

Las políticas de reestructuración económica en América Latina ,han llevado a un énfasis en los esfuerzos privados y a una escasa inversión en las potencialidades juveniles que fragmenta y debilita su horizonte de futuro y sentido de presente .Se han agudizado las diferencias en el acceso de oportunidades y de las condiciones de vida entre los grupos que están en ventaja económica y los que no lo están .Las juventudes ,claramente constituyen un sujeto

¹ Presentado al

² Universidad de Costa Rica.
dinakr@racsa.co.cr

múltiple ,expuesto a diversos grados de vulnerabilidad y exclusión.

La cultura de la modernidad plantea transformaciones en las interacciones entre adultos y jóvenes ,entre los sexos ,entre el conglomerado anónimo y los medios de comunicación masiva ,la virtualidad ,el conocimiento y las relaciones de grupos y personas .La multiculturalidad y la multilocalización reestructuran y amplían el mapa cognitivo de las nuevas generaciones para resignificar su herencia cultural en nuevos ámbitos(Valenzuela,1996).

La constitución de las identidades encuentra diversos insumos ,dificultades y desafíos .Al respecto se puede concluir que ,en América Latina ,los jóvenes son portadores de una modernidad segmentada y dualista y ,por lo tanto ,los actuales cambios sociales diluyen las fronteras entre los jóvenes de elite de los países del mundo e incrementa las distancias entre los jóvenes pobres de sus propios países(Labastida,1994,Lechner,...). En sociedades jóvenes ,y particularmente para poblaciones marginadas de las opciones de la modernización ,la esperanza de vida es menor ,las personas cumplen períodos breves de actividad productiva y son relevados rápidamente por las generaciones siguientes .Se da así un contexto en que la juventud ,como tal, es débilmente reconocida(Liebel,1992),facilitándose un rápido pasaje y mayor ambigüedad en la representación joven-adulto.

El acceso a la tecnología de la información ,y por lo tanto a la información misma ,procedente del proceso de globalización ,no es equitativo en las zonas rurales y urbanas .Ello no significa que no reciban el impacto de la multiculturalidad en la constitución de las identidades y estilos de vida ,pero sí los afecta con implicaciones de desventaja.

Los factores que influyen en el proceso de configuración de las características juveniles llevan a que difieran entre culturas y sectores sociales ,tanto en la longitud del período como en los contenidos y roles que se elaboran en el mismo. El mundo que representa la juventud de América latina es muy diverso y heterogéneo y no deben invisibilizarse el hecho que muchos países presentan realidades pluriculturales ,multilingües y multiétnicas .

La velocidad de los cambios creó las condiciones para que la juventud ,antano considerada etapa de grupos minoritarios ,deviniera en fenómeno colectivo(Rama,1991).

La ausencia de una programación social que integre constructivamente la fase juvenil ,puede ser considerada parte de una crisis social que incluye la fractura de los paradigmas y supuestos que sostienen el modelo de juventud .Todo ello ha contribuido a crear mitos, generalizaciones, confusiones y estigmatizaciones del periodo juvenil.

La prolongación de la vida y ,por lo tanto ,de la fase juvenil ,las nuevas relaciones intergeneracionales ,la polarización económica y cultural al interior de los países latinoamericanos y la reducción en las potencialidades juveniles derivada de los modelos de reestructuración económica que siguen los Estados latinoamericanos ,conducen a replanteamientos en torno a lo juvenil y a conclusiones cada vez más fundamentadas por los estudios pertinentes, ,de la necesidad de incorporación de las juventudes a las políticas públicas ,con una perspectiva renovada de su desarrollo y posicionamiento en el devenir de sus sociedades.

1.Políticas y estudios de juventud en América Latina :el reconocimiento del sujeto

Un antecedente imprescindible en el análisis de las políticas de juventud en América Latina ,es un esbozo de lo que ha sido el desarrollo y aportes de los estudios de juventud .Mora(2000) en estado del arte de la investigación de juventud en Costa Rica ,clasifica los estudios de juventud en cuatro categorías que encontramos de utilidad mencionar aquí, a saber : descriptivos ,analítico prescriptivos ,analítico - conceptuales y aplicados.

1.1.La construcción del conocimiento

Los **estudios descriptivos** permiten identificar algunos rasgos típicos de la población adolescente y juvenil y describirlos en profundidad ,siendo la principal técnica empleada en estos casos, las encuestas a muestras representativas y el análisis de datos secundarios de estudios de población y otros .Muestran una situación diversa y heterogénea de las juventudes latinoamericanas .

Desde el enfoque analítico - prospectivo los estudios se dedicaron a investigar realidades específicas que afectan principalmente a la población adolescente ,con el objeto de recopilar información y generar conocimiento que pueda ser utilizado por de las instituciones públicas y privadas que desarrollan programas orientados a la intervención de poblaciones de riesgo social .

Estos temas tuvieron inicialmente como foco las perspectivas sectoriales ,para luego pasar a diagnósticos más globales y enriquecer progresivamente los enfoques ,mostrando cambios paradigmáticos , analizando la heterogeneidad en las condiciones juveniles y desarrollando análisis subregionales y regionales .Los asuntos emergentes fueron ,entre otros ,la inserción temprana al trabajo ,las conductas de riesgo, la salud reproductiva ,consumo de drogas ,el sistema escolar y las expectativas juveniles ,la revisión de la legislación y su relación con la situación juvenil.

Los **estudios aplicados** han generado conocimientos en el campo de la adolescencia y juventud ,mediante la realización de propuestas y valoraciones a programas y proyectos, en su mayoría de interés público y con la finalidad de contribuir al desarrollo de estrategias programáticas y la posible evaluación de las acciones.

Entre los factores que han incidido en el auge de este tipo de estudio debe reconocerse la paulatina preocupación de los gobiernos por dar visibilidad y orientación a las acciones dirigidas a la juventud ,lo que ha estado relacionado con la creciente identificación de los jóvenes con lo juvenil ,el compromiso ascendente de los organismos de cooperación técnica y financiera internacional en la promoción de políticas y programas de juventud así como con el surgimiento de organizaciones no gubernamentales abocadas a la temática .Ello se ha expresado con un gran dinamismo en consultorías orientadas a brindar elementos técnicos para el re- diseño y puesta en ejecución de políticas y programas de cobertura nacional.

Señala Mora que, aunque la intención final de este tipo de estudios no es la generación de conocimientos para un desarrollo conceptual , contribuido a una mejor comprensión del fenómeno juvenil y su contexto ,a al vez que se han convertido en instrumento para poner en contacto al mundo académico con los formuladores de políticas.

Los estudios con un carácter **analítico - conceptual** se han desarrollado cada vez más ,presentando revisiones críticas a diferentes enfoques en uso y proponiendo avances conceptuales que permitan abordar el tema de la adolescencia y juventud desde nuevos ángulos .Este desarrollo se ha dado con la incorporación de aportes de la teoría social ,política ,la psicología ,los estudios etnográficos ,culturales ,etc .Alcanzan así gran relevancia temas como la ciudadanía social, los derechos y la equidad, las identidades juveniles ,la segmentación de los mercados

de trabajo ,la visión juvenil sobre la educación ,la construcción de la masculinidad ,etc.

Debemos destacar que los estudios de la cultura juvenil han dado contribuciones teóricas sumamente relevantes en la región ,particularmente en lo referido a cultura ,identidad y tradición ante la propuesta de modernización ;las producciones culturales de la juventud ,el consumo cultural de la juventud ,las transformaciones tecnológicas y su impacto en las nuevas generaciones(Navarro, Pérez - Islas,2000).

1.2.El ámbito de los investigadores

Cabe señalar que ,pese a que los investigadores de juventud tienen vínculos con los centros de enseñanza universitaria ,la mayoría de la literatura producida por la juventud ,ha tenido lugar fuera de estos ámbitos o corresponde a la vocación particular de los académicos.

Es sólo recientemente ,que empieza a articularse al interior de los ámbitos universitarios la posibilidad de desarrollar programáticamente los estudios de juventud y la formación de post -grado en dicho campo(Mora,2000,Perez - Islas,2000).

Con la creación del Grupo de Trabajo de Investigadores de Juventud de CLACSO ,se sistematiza la identificación y vinculación de los investigadores de juventud hasta ese momento bastante aislados en la región ;se formaliza la posibilidad de intercambiar conocimientos y experiencias .Las relaciones entre los investigadores de juventud ,que a partir de entonces se han ido fortaleciendo y ampliando ,han permitido el desarrollo de visiones comparativas y comunes y la posibilidad de establecer conjuntamente preguntas claves para el reconocimiento del sujeto juvenil.

Por esa época se desarrollaron las bases de lo que sería posteriormente la Organización Iberoamericana de la Juventud .El proceso de ampliación del colectivo de investigadores continuó con intercambios cada vez mayores ,que alcanzaron la inclusión del Instituto de la Juventud de Alemania y la presencia del RC 25.Se han establecido activas redes electrónicas latinoamericanas ,que hacen mucho más accesible la producción escrita sobre la temática juvenil en América Latina ,donde se insertan CLACSO ,OIJ y aparecen con una importante dinámica la red de... y la red ...rural .Todo ello contribuye de modo significativo a la coordinación y encuentros de los

investigadores orientados a este campo ,así como a la sensibilización de los gobiernos latinoamericanos

1.3.La construcción del conocimiento y su incorporación a las políticas de juventud

Los avances de los estudios de juventud contribuyeron notablemente a la posibilidad de desarrollar condiciones que derivaran en políticas de juventud .Como señala Pérez Islas(2000:11)"El apoyo que la investigación social ha hecho a las políticas públicas...es una realidad incuestionable ..el conocimiento permanente de las dinámicas sociales y sobre todo de un sector tan cambiante y heterogéneo como es el juvenil, es parte fundamental del impacto y del éxito de estas acciones"

Describiendo esquemáticamente la evolución de los estudios sobre juventud y su relación con las políticas se puede reconocer ,en primera instancia una serie de investigaciones con el objeto de tener un estado de situación de las políticas en lo que a incorporación social de la juventud se refiere ,para pasar luego a los estudios de valoración de los resultados de las propuestas impulsadas y finalmente al desarrollo de instrumentos metodológicos y avanzar en el análisis de las situaciones concernientes a las políticas y la oferta pública para las juventudes ,estudios en profundidad sobre sus identidades ,producciones culturales y perspectivas ,que han contribuido a sentar las bases para la formación de los investigadores especializados en juventud .

Coincidimos con Pérez - Islas cuando concluye que ,a partir del estudio de agregaciones juveniles y después de un cierto estancamiento del concepto juventud ,los estudios que se han desarrollado en el campo de las identidades juveniles y la historia cultural de la juventud, han contribuido a reconocer especificidades de los grupos juveniles ,pero el uso de los conceptos de adolescencia y juventud es una discusión pendiente.

En consecuencia ,para nuestro análisis de las políticas de juventud en América Latina hemos seleccionado dos parámetros que inciden fuertemente en el reconocimiento e incorporación social del sujeto juvenil :a) los referentes de edad y b)los paradigmas de juventud .

2.La edad como referente en políticas y programas de Juventud

La década de los 90 ha marcado un hito por cuanto en la región se difundió el enfoque de derechos como punto de referencia para el diseño de políticas públicas, principalmente en el campo de la niñez, la adolescencia y la mujer. En consecuencia, y de forma paulatina, los cambios en la legislación sobre niñez y adolescencia, y el diseño de políticas de género con un enfoque de derechos, han ido generando un terreno fértil para la difusión de este enfoque a otros ámbitos, como por ejemplo el juvenil.

2.1.La minoridad y las delimitaciones del período juvenil

Indudablemente la Convención de los Derechos del Niño nace como una revolución cultural con respecto a la Doctrina de la protección del menor irregular. La Convención introduce un gran avance al plantear un nuevo abordaje, la Protección integral. Se pasa así de la protección de los menores focalizada asistencialmente en su riesgo social a la protección al respeto y exigibilidad de los derechos por las personas menores de edad.

Al hablar de los derechos de los niños, la Convención revela que, en la definición del sujeto, no se libera de la visión del menor, puesto que ni diferencia en el término niñez, a los adolescentes, a pesar de que llega hasta los 18 años. Tal situación intenta superarse cuando, en los diversos países de Latinoamérica se crean instrumentos legales derivados de la Convención, como la ley Penal Juvenil y los Códigos de los Derechos de la Niñez y la adolescencia en algunos casos, y de la juventud en otros. Esta tendencia puede igualmente apreciarse en el enfoque subyacente que une los programas de niños y adolescentes. En este caso, el avance más logrado es separar programas específicos de adolescencia en el campo de acción de las instituciones, lo que se da claramente en el sector salud.

Al respecto, cabe la reflexión sobre las consecuencias objetivas que trae para las políticas de juventud, la superposición etaria de adolescencia y juventud. En el discurso sobre el sujeto joven no se ha logrado ubicar esta dualidad: la juventud engloba la adolescencia, pero la adolescencia no engloba a la juventud. En consecuencia, la existencia de políticas de adolescencia, contribuye al desarrollo de la juventud, pero no alcanza períodos cruciales de la vida del sujeto juvenil (Krauskopf y Mora, 2000). Heckadon (2000) señala que la falta de claridad en los planteamientos etareos permite la unión de la niñez y la adolescencia en las propuestas, lo que no facilita el

desarrollo de políticas de juventud y genera dificultades desde las realidades legales y sociales del sujeto.

Se plantea así ,un problema a superar :el choque para la integración entre las políticas públicas de Juventud y aquellas dirigidas a la Adolescencia .Los rangos etarios de la Convención de los derechos del Niño participa de los vacíos y desfases en la construcción de políticas conjuntas.

2.2.La vinculación del sujeto juvenil con la adultez

Ya hemos dicho que el sujeto juvenil comparte una condición socio -jurídica con la población menor de 18 años .Por otro lado ,el segmento de la juventud que se localiza entre los 18 y los 30 años ha adquirido el status de ciudadanía³. A partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas, reflejando la ambigüedad del sujeto juvenil . Es bastante común en las propuestas que quede subsumido o desvanecido bajo la categoría de adulto. Las particularidades de este grupo tienden a diluirse en un diseño de política social, económica y laboral dirigida al conjunto de la población adulta sin distingo alguno(Krauskopf y Mora,2000).

Por lo tanto ,es importante reconocer que, pese a los avances en el plano normativo de los derechos y en el desarrollo de programas , se aprecian algunas inconsistencias en la asociadas al carácter dual del sujeto juvenil ,fragmentando los procesos de constitución de sus identidades y de desarrollo social. Los jóvenes después de los 18 años, prácticamente han estado invisibilizados como sujeto específico de políticas (se destacan como problemas), se encuentran subsumidos en la programación adulta . Un ejemplo de ello ,lo provee un estudio de la juventud rural peruana(Garay Rodríguez), al encontrar que muchas de las actividades desarrolladas por los jóvenes rurales, corresponden a lo que en zonas urbanas se denominan "actividades de adultos". En Perú, las organizaciones juveniles netamente rurales, son pocas o son invisibilizadas, pues por lo general se encuentran adscritas a las organizaciones "de adultos". Por lo tanto, el rol que desempeñan y el potencial que tienen no es adecuadamente reconocido al momento de tomar decisiones .

³ En cada país de la región centroamericana el sector juvenil en términos etarios abarca a distintos segmentos de edad. Quedan incluidos dentro de este grupo, los adolescentes, en la medida en que, por lo general, se acepta que la adolescencia se inicia aproximadamente a los 10 años y se extiende hasta aproximadamente los 20 años. La fase juvenil, se iniciaría aproximadamente a los 15 años y se extendería hasta aproximadamente los 24. Sin embargo, en Panamá y Guatemala se considera que esta fase se extiende hasta los 29 años, razón por la cual, se ha decidido ampliar el segmento poblacional .En Nicaragua el derecho al vote se adquiere a los 16 años.

Consideramos que ,en América Latina, es necesario considerar la relación joven - adulto en las representaciones sociales como una discusión pendiente. y superar las secuelas del concepto de minoridad latentes en el actual esquema para pasar a fundamentar programas dirigidos a las personas en la fase juvenil ,separando de estos grupos meta ,las políticas para la niñez(Krauskopf,2000). Estudios de Durston y Duhart permiten apoyar esta tesis ,cuando señalan experiencias en la región en que el joven - adulto puede relacionarse fácilmente por su cercanía etaria con adolescentes y jóvenes y ser un importante apoyo y guía con su experiencia y liderazgo. Señalan además, un aspecto pocas mencionado ,pero estratégico en el enfrentamiento de los actuales bloqueos generacionales , a saber que el rol del joven - adulto parece ser clave en el acercamiento generacional entre la juventud y los adultos -mayores , para enfrentar el proceso de crisis identitaria y cultural .

2.3.La legislación para la persona joven

Investigaciones efectuadas en Costa Rica en concluyen que la oferta pública predominante para la juventud está principalmente dirigida al período adolescente(Movimiento Nacional de Juventudes,2002) , lo que debe considerarse en el actual proceso de construcción de políticas de juventud en la región .En este marco hay síntomas positivos..

A un nivel regional se han hecho esfuerzos con la introducción de la Carta de los Derechos Juveniles promovida desde la Organización Iberoamericana de la Juventud en las Cumbres de alto nivel gubernamental .Por otro lado se aprecia la paulatina aparición de iniciativas en diversos países de América Latina para aprobar la Ley de la Persona Joven.

La existencia de estas iniciativas de Ley generan la necesidad de brindar una asistencia técnica de alto nivel a sus propulsores y las instancias que luego deriven de ellas. Ello con el fin de clarificar tanto lo respectivo a la naturaleza específica del sujeto juvenil, como también para sentar las bases de políticas de juventud adecuadas para el desarrollo.

En Centroamérica podemos mencionar a Nicaragua y Costa Rica .En la primera ya ha sido aprobada la Ley de Promoción de Desarrollo Integral de la Persona Joven(2001),lo que dio lugar a la elaboración y aprobación de la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Juventud. y a la

creación de la Secretaría de la Juventud ,hoy abocada al desarrollo de su Plan de Acción.

En Costa Rica la Ley General de la Persona Joven ha atravesado innumerables modificaciones ,lo que hasta ahora no parece prometer el surgimiento de una institucionalidad fortalecida para la construcción de políticas avanzadas de juventud .Se ha reconocido sin embargo ,la necesidad de un mayor nivel jerárquico en los encargados del tema y se ha instituido un Vice Ministerio de Juventud. Adicionalmente, estos proyectos han promovido la participación de agrupaciones juveniles y jóvenes no organizados, quienes han discutido los proyectos y han elaborado propuestas de reformulación de los mismos .No se ha resuelto ,sin embargo ,el hecho que el Patronato Nacional de la Infancia haya sido designado hace pocos años como el Rector de las Políticas de Adolescencia.

3.El reconocimiento del sujeto juvenil en las políticas

Ya hemos señalado que se maneja una imagen fragmentada de la vida en la fase juvenil, lo que promueve orientaciones y decisiones en diversas direcciones programáticas. Cuando se enfrenta la construcción de políticas de juventud, el reconocimiento que se hace de las juventudes es un fundamento necesario de explicitar ,pues los paradigmas implícitos inciden notablemente en el funcionamiento de las iniciativas que se pretenden desarrollar.

Al revisar la lógica que identifica al sujeto juvenil en nuestras sociedades podemos comprobar que coexisten y compiten diversos enfoques en las programaciones para la juventud. Así, el posicionamiento dado al sujeto juvenil para el diseño de estrategias y acciones en las políticas públicas sigue lógicas que tratamos aquí de diferenciar y sistematizar , pues entrañan una variedad de percepciones y paradigmas sobre el rol y necesidades del sujeto joven así como de la institucionalidad involucrada.

Hemos identificado cuatro visiones principales que enmarcan la ubicación de la juventud en el tejido social: Período preparatorio, etapa problema, ciudadanía juvenil ,actor estratégico del desarrollo(Krauskopf,2000). En las dos primeras mencionadas ,las juventudes no son visualizadas como actores sociales ,lo que si ocurre en las dos ultimas. Se esbozan en el cuadro presentado a continuación .

PARADIGMAS DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

PARADIGMA	POLITICAS	PROGRAMAS
TRANSICIÓN A LA	ORIENTADAS A LA PREPARACIÓN	UNIVERSALES

ADULTEZ ETAPA DE PREPARACION	PARA LA ADULTEZ EXTENSIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA TIEMPO LIBRE SANO Y RECREATIVO, CON BAJA COBERTURA SERVICIO MILITAR	INDIFERENCIADOS AISLADOS
RIESGO Y TRASGRESIÓN ETAPA 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 ETAPA DE DESARROLLO SOCIAL	ARTICULADAS EN POLÍTICA PÚBLICA INTERSECTORIALES INCLUSIÓN DE JÓVENES COMO SUJETOS EXPLÍCITOS DE DERECHOS POLÍTICOS, CULTURALES, SOCIALES Y ECONÓMICOS	INTEGRALES PARTICIPATIVOS EXTENSIÓN DE ALIANZAS
JUVENTUD: ACTOR ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO ETAPA DE FORMACION Y APOORTE PRODUCTIVO	ARTICULADAS EN POLÍTICA PÚBLICA INTERSECTORIALES ORIENTADAS A LA INCORPORACIÓN DE LA JUVENTUD COMO CAPITAL HUMANO Y DESARROLLO DE CAPITAL SOCIAL	EQUIDAD y TRANSVERSALIDAD INSTITUCIONAL ENFRENTAMIENTO DE LA EXCLUSIÓN APOORTE JUVENIL A ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

- 3.1. Juventud: período preparatorio

El paradigma de la juventud como una transición a la adultez define el período desde las crisis y las incompletudes y establece una postergación de los derechos de los niños y jóvenes. Al considerarlos los jóvenes como carentes de madurez social e inexpertos, no son reconocidos como actores sociales. Señala Arévalo (1996) que al no incluir las capacidades juveniles posibilita y legitima la intervención adulta como un deber permanente.

Tales planteamientos parecen provenir de etapas de la civilización en que la edad brindaba más experiencia y por lo tanto, mayor jerarquía. Se apoya en la suposición de un período para ensayar la preparación de la vida de adultos. Ilustra este concepto la siguiente afirmación hecha recientemente en un foro de expertos:

"La juventud es la etapa de la vida dedicada esencialmente a la adquisición de conocimientos. Para ello, la sociedad otorga una *moratoria de roles*, esto es, una suspensión temporal de obligaciones que favorece tanto la flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones -experimentando con

ellas y haciendo un balance de sus ventajas y desventajas- como la incorporación rápida de innovaciones, proceso que no enfrenta, como suele ser el caso entre las generaciones adultas, las resistencias provenientes de hábitos y prácticas cristalizadas, o de intereses que ya han echado raíces en estructuras institucionales”.

Con este concepto , el futuro sería el eje que da significado a esta etapa justificando la idea de la moratoria psicosocial como el mayor beneficio concedido por la sociedad al período juvenil. Sin embargo, las características del mercado laboral en tiempos de la información y la velocidad de los cambios ,hacen que la postergación y tiempo de espera implícitos en la moratoria vean debilitado su sentido y evidencien mas fuertemente la marginación de la toma de decisiones y el acceso a posiciones acordes con las capacidades y búsquedas juveniles.

Los fundamentos del paradigma de preparación no reconocen el hecho actual de un futuro incierto, ni tampoco que en los estratos pobres, no se espera más allá de los cambios hormonales de la pubertad, para asumir responsabilidades de automantenimiento y mantención familiar. Tampoco incorpora el hecho que ,con la globalización y la modernización ,el conocimiento y la flexibilidad para los aprendizajes pasaron a ser sustantivos y son precisamente, el punto fuerte de las capacidades juveniles .Ello posiciona de modo distinto el rol y la jerarquía de la experiencia, lo que conduce a que el modelo adulto existente deba dejar de ser considerado un parámetro suficiente para orientar la preparación.

La focalización en el enfoque de preparación ha llevado a programas aislados y de poca cobertura con énfasis en el uso del tiempo libre y el voluntariado para fomentar un sano desarrollo durante el período formativo(Bango,1997). La oferta de dirigió a un imaginario constituido por aquellos sectores de la juventud que están en capacidad de vivir la moratoria ,esto es no incorporarse precozmente al aporte económico para su mantención y la de su familia ,así como a la posible formación de nuevas familias.

Pensamos que este paradigma de preparación ,se ha traducido en el énfasis en la educación como la oferta por excelencia del Estado ,con una política sectorial ,un modelo universalista (que mantiene segmentaciones de clases ,etnias y culturas que no reconocen sus reales condiciones de vida)de preparación para la adultez y con suspensión de la plenitud de las capacidades de participación .

Un problema que atraviesa la educación como política fundamental para la preparación de las nuevas generaciones en la era actual ,es señalado por Parra (1998): el desfase del tiempo social en el sistema escolar .Su consecuencia es que la enseñanza se apoya en el pasado y en una promesa de futuro ,en tanto los adolescentes viven el presente sobredimensionado . El conocimiento que así reciben los estudiantes es percibido como un cheque postfechado para el futuro ,sin valor en el presente.

En el área rural ,la instrucción formal ha constituido más un puente que favoreció el proceso migratorio a las ciudades, que la adquisición de conocimientos y habilidades de los jóvenes del campo (Reuben, 1990). Así se facilitan las migraciones juveniles que pasan a engrosar las filas de los y las jóvenes urbano marginales, sin mayor preparación para los cambios culturales y las exigencias laborales. A quienes quedan marginados de la educación se les facilita una identidad negativa, quedan expuestos a la explotación laboral, a migrar más rápidamente, a llevar una vida marginal

En America Latina la expansión de la escolaridad y de la urbanización ha llevado a formas parciales de integración. Existe una amplia población juvenil en riesgo de ser eliminada del sistema educativo por dificultades de aprendizaje ,por problemas de indisciplina, ausentismo, bajo rendimiento y sanciones, requerimientos de aporte económico a sus familias o de cuidado del hogar. La extensión de la pobreza en las familias lleva a que la necesidad de producir económicamente, hagan del trabajo una opción frecuente .Si bien es indudable que la sustitución de la escolaridad por la actividad laboral incrementa la vulnerabilidad y contribuye a mantener ciclo de pobreza, en ciertas condiciones ,los adolescentes y jóvenes consideran que promueve su desarrollo ,por la puesta en practica de destrezas y las relaciones intergeneracionales mas simétricas de colaboración ,antítesis de las relaciones autoritarias al interior de los establecimientos educacionales(Abaunza y ...).

Una política implícita para la juventud ,pocas veces estudiada como tal, es el servicio militar que existe, con efectos discutibles ,en la mayoría de los países de la región (la excepción es Costa Rica ,donde no hay ejercito). En Centroamérica ha sido claramente un obstáculo para el proceso de formación juvenil con miras a la inserción laboral, en los períodos de conflictos bélicos vividos en la región .Las personas jóvenes experimentaron la interrupción de los estudios tanto por la reclusión en

el combate, como por el hecho de ser excombatiente y desplazado ,siendo una de las secuelas de los conflictos bélicos que han implicado diversos problemas específicos para el desarrollo juvenil.

El sistema educativo y el militar se caracterizan por trabajar con una población cautiva y con sistemas adultocéntricos .Tilly(1996)destaca que ,además , el servicio militar se ha construido sobre la estructura tradicional de relaciones de genero , para ser incorporada a la propia organización del Estado.

En relación a los pueblos indígenas ,estudios de Guatemala (Kamey - Licerio Camey Huz, Maya-Kaqchikel) observan que enrolarse en el ejército como soldados ,constituye un choque cultural con su antigua familia y comunidad y deriva en la perspectiva de quedarse en el mundo urbano desempeñando tareas económicas marginales .Las posibilidades juveniles de mejorar la inserción laboral son escasas, ya que no hay programas de capacitación adecuados en el ejército .En los últimos tiempos , en algunos países de América Latina ,se ha incrementado la posición que propone una modernización de sus actividades procurando la capacitación para el trabajo en la vida civil y revisado la posibilidad del servicio voluntario.

Los servicios de juventud han sido analizados como una alternativa al servicio militar y se ha discutido hasta donde pueden reemplazar la moral de la guerra⁴.Se ha destacado que los servicios no militares se organizan en torno a una moral de paz ,pueden ser de carácter internacional ,promover la comprensión mutua y la tolerancia ,desarrollar lazos interinstitucionales e interpersonales (Sheraden y Eberly). Un paso necesario es introducir planteamientos respecto a esta programación en la construcción de las políticas de juventud en la región .

3.2.Juventud: etapa problema

Ante la ausencia de la visibilización del sujeto juvenil en su tránsito hacia la adultez , los jóvenes emergen cuando perturban el orden social .Es la visión de la adolescencia y juventud como etapa problema .Así ,las mujeres adolescentes entran en la agenda del sector salud a partir de sus embarazos .Se van adicionando temas que enmarcan restringida y negativamente la vida juvenil: la delincuencia, las drogas, la deserción escolar, las maras o bandas, etc. A partir de estos polos sintomáticos y

⁴ Fundación Ford .Worldwide Wokshop on Youth Involvement as a Strategy for Social,Economic and Democratic Development.San José,Costa Rica,2000

problemáticos se construye una percepción generalizadora de la juventud.

Dicho enfoque se sustenta en el supuesto, pocas veces explicitado, de que los problemas de la juventud no requieren un cambio sustantivo en el contexto del cual los jóvenes forman parte. En consecuencia, la causa última de las "patologías" juveniles se identifica en el mismo sujeto juvenil, de ahí que la intervención priorizará la acción en él y descuidará el contexto mismo. A esto puede agregarse que el énfasis en el control favorece la estigmatización criminalizante de la juventud, lo que genera un círculo vicioso al fomentar un empoderamiento juvenil aterrador para la sociedad que los excluye. (Krauskopf, 1995, 1996).

El abordaje sectorial y fragmentado que los programas y políticas han desarrollado desde este paradigma ya ha demostrado su ineficacia y existen cada vez más iniciativas que procuran construir perspectivas más integrales. A la vez, han estimulado a investigadores a desarrollar estudios sobre la construcción de la masculinidad y sus implicancias en los comportamientos llamados problema. La riqueza de los estudios culturales de juventud ha permitido replantear las perspectivas sobre las estrategias y manifestaciones. Se construye así la plataforma para buscar la superación de los enfoques aún prevalecientes en materia social, inspirados en la noción de focalización, riesgo social y rehabilitación de jóvenes, así como de aquellos otros que se inspiran en matrices de corte autoritario y abogan por incrementar los mecanismos de control y represión social para con los jóvenes.

3.3. Juventud ciudadana

La construcción de la ciudadanía juvenil del sujeto se contrapone al discurso estigmatizante que atiende al sujeto joven en tanto problema, vulnerable al riesgo o portador del mismo, que se debate entre propuestas de represión/control o rehabilitación, que, en consecuencia, insiste en prevenir los daños y en una preparación descontextualizada de las capacidades y realidades juveniles.

El paradigma de ciudadanía integral de la juventud prioriza la plenitud de derechos para construir democrática y participativamente la calidad de vida y aportar al desarrollo de su sociedad. Ya no se trata sólo la ciudadanía formal de ejercer el derecho al voto a partir de los 18 años que dejaba por fuera a niños y adolescentes y que no fomentaba la condición de ciudadanía integral para los sujetos juveniles. La persona joven pasa a ser

considerada sujeto de derechos y deja de ser definida desde sus incompletudes.

La construcción de políticas desde este paradigma ha llevado a decir que ,así como la palabra clave de la niñez es protección y de la mujer, es igualdad, para la juventud lo es participación .Se trata de una simplificación riesgosa ,pero comprensible. No puede negarse el entusiasmo inicial de que se pudo apreciar en América Latina cuando emergió la idea de la participación juvenil y la pronta incorporación que se hizo de este concepto en la implementación de proyectos y programas .Actualmente ,la acumulación de experiencias y la sistematización de conocimientos evidencian que la implementación de este paradigma implica precisiones estratégicas en el concepto de participación .

En palabras de un joven(Garay Rodríguez) "la participación de los/as jóvenes como actores protagónicos, debe estar presente desde el diseño de las políticas orientadas a ellos, pues somos los/as jóvenes quienes vivimos diariamente el reto de enfrentar y superar la problemática económica y social que nos ha tocado vivir, los prejuicios de la sociedad adulta, las nuevas necesidades que trae consigo el avance tecnológico y la globalización, y sumado a ello, la hiperpregonada "responsabilidad" de "tener que hacer el cambio".

Este cambio demanda el abandono de enfoques adultocéntricos tradicionales y la superación de la perspectiva fragmentada que se tiene de lo juvenil que obstaculiza la ciudadanía plena .Se desenmascara el discurso adulto tradicional sobre la juventud para posibilitar una cooperación intergeneracional que involucra una revolución cultural y una redistribución del poder (Krauskopf,2000).Señala acertadamente Cevallos que los diversos niveles de participación necesitan ser fortalecidos con capacitación y conocimiento ,el acceso a la información y al conocimiento son,por lo tanto, claves en la participación

Los modelos participativos que emergieron en América Latina como inicio de la visibilización positiva de sus aportes en las políticas y programas de juventud, tuvieron la tendencia a enmarcarse en lo que Mora(2000) identifica como el uso implícito o explícito de la ciudadanía en forma *restringida* .Esta conduce, con cierta frecuencia, al desarrollo de actividades en las que los y las jóvenes son concebidos más como objetos de intervención que como sujetos de derechos plenos. En este caso, las juventudes no tienen una participación significativa en el ciclo de planificación y administración de los programas y proyectos

y son, por el contrario, "utilizados" como "mano de obra barata" para la ejecución de determinados proyectos o campañas nacionales. Señala Mora que esta concepción de ciudadanía está presente, en mayor o menor medida, en muchos de los programas tanto de *voluntariado* como de *administración del tiempo libre* que mantienen las secuelas de las tradiciones paradigmáticas en su desarrollo.

En el contexto de la diversificación y fragmentación de espacios para la participación productiva, social y política, la existencia de programaciones que comunican a las juventudes con la comunidad más amplia, facilitan su contribución al desarrollo desde el ángulo sociopolítico, de forma ética y práctica. Las capacidades e identidades juveniles se fortalecen en la medida que cuentan con un acceso más amplio a los procesos de toma de decisiones y a las posibilidades de intervención social. La extensión de las alianzas permite estructurar relaciones cívicas que acercan diversos actores sociales, fomentan valores compartidos como responsabilidad, confianza, solidaridad, tolerancia y fortalecen el desarrollo de políticas públicas que, desde la intersectorialidad para consolidar el desarrollo juvenil en un marco de equidad y participación.

El empleo en las políticas y programas de juventud de la ciudadanía en un sentido amplio conlleva el reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos de cambio con plenos derechos y responsabilidades, es decir, se les atribuye la potestad directa de ser, por un lado, artífices de su propio desarrollo y, por otro, protagonistas en los procesos de desarrollo comunitario y social (Mora, 2000). Esta nueva concepción de ciudadanía se encuentra reflejada, en buen grado, en la mayoría de los programas innovadores que se impulsan en América Latina.

3.4. Juventud: actor estratégico del desarrollo

Las sociedades requieren contar con individuos capaces de aprender a aprender y reciclar con flexibilidad sus competencias y actitudes. Por ello, con mayor fuerza que en el pasado, las juventudes son consideradas un eje central en las nuevas estrategias de desarrollo (Rama, 1992, citado en Bango, 1997). A partir del paradigma que reconoce en los jóvenes su importancia como actores estratégicos del desarrollo, se trata de diseñar políticas de juventud incluyentes, que puedan favorecer procesos de integración social para los jóvenes signados por la exclusión social aguda.

Desde este paradigma, las políticas de juventud se orientan a la formación del capital humano y social, la reducción de

las brechas de desigualdad . Desde este enfoque se ha definido a la población juvenil como un bono demográfico aún vigente ,por el hecho que existen países de América Latina donde la pirámide demográfica aun no se ha revertido ,constituyéndose en un argumento para lograr el incremento de las inversiones en el rescate de del capital humano juvenil para resolver problemas del desarrollo en países que luego afrontarán una capa creciente de población mayor de edad.

Cuando se releva el valor de las juventudes como actores estratégicos del desarrollo de las sociedades, se reconoce la dimensión fundamental del presente en la vida juvenil y la necesaria inversión en las personas jóvenes para contribuir a la emergencia de destrezas y capacidades en la conducción de su desarrollo y en el campo productivo . (Banco Mundial,1996) . Naciones Unidas incorpora la visión de las juventudes como actor estratégico del desarrollo, cuando reconoce que las personas en la fase juvenil constituyen un recurso inmenso y desconocido en bien de todas las sociedades(1995)

Se reconoce así, que son los jóvenes los que se enfrentan con flexibilidad al desafío de las innovaciones tecnológicas y las transformaciones productivas, los que migran masivamente hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida y son marginalizados por un sistema cada vez más excluyente. Invisibilizados en su aporte, a menudo proveen el ingreso principal de sus familias, trabajan tempranamente y en condiciones azarosas, superan la adversidad, aportan entusiasmo y creatividad.

Señalan Durston y Duhart, como conclusión de sus estudios sobre el caso de los jóvenes mapuches en Chile ,que debería otorgarse un mayor protagonismo y participación a los jóvenes- adultos como facilitadores del desarrollo de la juventud mapuche , así como de sus comunidades. Esto implica combinar el fortalecimiento del capital social de las comunidades con su empoderamiento legal , dotándoles de un alto grado de control de la gestión de los recursos destinados al fortalecimiento de las microempresas rurales, y, dentro de ello, de la formación profesional de sus protagonistas, como los jóvenes -adultos .Los programas de capacitación microempresarial , pueden constituir el espacio en el cual introducir el ámbito de los recursos socio -culturales , como capacidades comunes y potenciales que posee la juventud para la adaptación y fortalecimiento de los programas de capacitación.

Ya hemos señalado que el sistema escolar continúa siendo la política social más importante en la preparación de las

nuevas generaciones .Sin embargo su aporte a la formación del capital humano se ve afectado por las grandes dificultades que experimenta (al igual que las familias) para efectuar la transición de los patrones tradicionales a las nuevas formas de respuesta requeridas por las realidades actuales .La velocidad de los cambios afecta de diverso modo la temporalidad social .No es única ni uniforme . Parra (1998) ubica como sectores de velocidad intermedia los marcos institucionales de la vida cotidiana como la escuela y la familia .La temporalidad rápida estaría en la ciencia ,la tecnología y las comunicaciones. Las personas jóvenes ya no tienen como meta formativa ni para su recorrido de vida un estereotipo de modelo adulto, lo que ha sido sumamente difícil procesar para las generaciones pues ,entre otras cosas, plantea una necesaria redistribución del poder en las relaciones intergeneracionales, así como con anterioridad lo planteó el enfoque de género (Krauskopf, 2000). Estas son fuertes barreras culturales en el camino de la apertura social al aporte juvenil en desarrollo económico , social y político.

Coincidimos con Garay cuando afirma que generar una sociedad incluyente no es focalizarse en incluir a los "excluidos" en la sociedad incluyente, sino construir el espacio donde todos quepan, sin distingo de ninguna especie. Es aquí donde las organizaciones de jóvenes tienen mayor relevancia al trabajar por "sociedades incluyentes", a partir del fortalecimiento del capital social. Sin embargo ,señala Garay ,el hecho de que haya muchas organizaciones juveniles no va a garantizar una sociedad más solidaria e "incluyente" , pues los grupos podrán estar unidos entre sus integrantes ,pero aislados siempre entre grupos. El capital social se construye a partir de los vínculos de confianza entre los diferentes grupos y la colaboración en pro de proyectos colectivos. Las distancias ya no son obstáculo- gracias a la internet -, un ejemplo de ello son las redes de "comercio justo" entre grupos jóvenes de Europa y organizaciones del América Latina.

Es previsible que, de no desarrollarse políticas de juventud asociadas con la formación de capital humano juvenil y el fortalecimiento del capital social , las sociedades latinoamericanas confronten mayores dificultades de integración a los mercados globales. Esto hace aun más relevante un claro enfrentamiento de la exclusión con el paradigma de la juventud como actor estratégico del desarrollo expresado en la articulación de las políticas públicas con un transversalidad y equidad .

Se establecen aquí nuevos desafíos en el campo de los conocimientos y formación de capacidades para desarrollar propuestas transversales que permeen las estructuras actuales ,predominantemente sectoriales y excluyentes .Al respecto ,se cuenta con la experiencia del fomento de políticas orientadas a transversalizar la perspectiva de género ,donde se ha constatado que si se asume solo como un procedimiento técnico -metodológico que no lleva a lo personal(barreras) a lo social(redistribución del poder) o lo ético(derechos) puede llevar a la despolitización del proceso.

En esta perspectiva ,género y juventud son categorías analíticas de realidades políticas ,sociales ,etc. ,por lo que la transversalidad tiene que darse con un método ,una teoría y un esquema de prioridades que refleje coherentemente una propuesta estructural con visión de país .La transversalidad de género y de juventud se expresa al replantear las dimensiones elegidas para la identificación de las necesidades de cada grupo social y demandan proponer cambios organizacionales que contribuyen a un proyecto de país .Por otro lado, las evaluaciones, requerirán desarrollar tecnologías para hacer análisis de impacto en la vida juvenil(tal como se efectúa con la problemática ambiental) acerca de tendencias y modificaciones que se efectúen en las inversiones y orientaciones en aquellos sectores de las políticas públicas que puedan guardar relación con las condiciones de desarrollo juvenil.

4.Consideraciones finales

Hemos hecho un apretado y a la vez somero esbozo de algunos hitos que marcan la construcción del conocimiento y de las políticas de juventud en América Latina .De allí se desprende que la definición de lo joven está marcada por múltiples perspectivas y que ,si bien para fines de las políticas, ha sido un segmento de la población definido institucionalmente, los aportes de los estudios sobre juventud han contribuido significativamente a la evolución y modificación de los paradigmas.

Se han enunciado también condiciones y logros así como algunos desafíos que enmarcan el difícil camino para la inclusión del desarrollo juvenil en un marco de equidad ,participación y transversalidad de las políticas públicas así como un reconocimiento de la diversidad de condiciones ,expresiones culturales y capacidades estratégicas de las juventudes ante los cambios que sus sociedades enfrentan en este milenio.

El análisis efectuado apoya el supuesto que una Política de Juventud es una Política Pública que define de con visión compartida y estratégica , lineamientos generales cuya realización es responsabilidad de las instituciones del Estado y la sociedad con sus diversas organizaciones y expresiones ,para convertirse en el principal instrumento de referencia de las acciones dirigidas a la juventud ,cuyo desarrollo pleno ,constituye un componente básico para el desarrollo nacional.

No especificamos en el presente análisis la necesaria existencia de una institución especializada de juventud en el conjunto de las instituciones del Estado .Su papel es fundamental en la rectoría de la política de juventud para establecer los instrumentos de comunicación ,participación y coordinación de las alianzas , impulsar la gestión intersectorial ,brindar asistencia técnica y apoyar el desarrollo de las capacidades requeridas para el abordaje público de los asuntos juveniles .Sin embargo ,solo recientemente y en pocos países ,el trayecto de los conocimientos y acciones en el campo de la juventud ha llegado a expresarse concretamente en el replanteamiento y búsqueda del desarrollo de adecuados organismos institucionales para liderar la construcción y desarrollo de las políticas de juventud.

El avance del conocimiento de juventud ha sido cada vez más significativo en la región latinoamericana .Es de esperar que los esfuerzos por involucrar cada vez más sistemáticamente a los centros académicos en la investigación y formación sobre juventud, puedan concretarse y fructificar más temprano que tarde.Pensamos que un desafío que espera ser resuelto es la organización de un sistema que permita publicar y divulgar equitativamente y prontamente en todos los países de la región las publicaciones sobre juventud.