

**LAS POLITICAS DE JUVENTUD
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA RELACION
ENTRE CONVIVENCIA, CIUDADANIA
Y NUEVA CONDICION JUVENIL***

MIGUEL ABAD*

1. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CORRIENDO EL RIESGO QUE esta introducción no sea necesaria a la mayoría, y antes de entrar propiamente al tema que promete el título, me parece conveniente establecer unos acuerdos sobre los conceptos centrales de Estado y Política Pública, sin otra pretensión distinta a la de establecer un entendimiento común, aun a sabiendas que son temas extremadamente complejos, donde siempre es fácil encontrar opiniones distintas. Sobre el Estado, me parece útil concebirlo como la expresión político-institucional por excelencia de las relaciones de dominación en una sociedad. Es, al mismo tiempo, un agente de articulación y unificación de las naciones. Ahora bien, es preciso reconocer que existen Estados sin nación, y naciones sin Estado, aunque ese es otro asunto.

Ambos aspectos, tanto dominación como articulación y unificación, suponen que en el Estado se delega el más alto nivel de autori-

* Segunda parte del texto de la exposición presentada en el «Primer simposio internacional sobre juventud y violencia», Medellín, octubre del 2001.

* Psicólogo argentino, coordinador Área de Organización Juvenil de la Corporación Paisajoven, Medellín. E-mail: juventud@paisajoven.org.co.

dad y legitimidad para ejercer la fuerza necesaria, mediante coerción, coacción o represión, que garantice la reproducción de esa sociedad, y por lo tanto, de las relaciones de dominación vigentes.

Si aceptamos esta modesta definición, aunque sea parcialmente, es inevitable que el Estado, al reproducir las relaciones de dominación presentes en la sociedad, reproduzca igualmente las tensiones propias derivadas de las contradicciones y conflictos por las desigualdades en la distribución de poder real entre actores sociales, asociadas con las diferencias de clase social, cultura política, región, género, etnia y generación.

En este sentido, los cambios en las desigualdades sociales, por efecto de las modificaciones en las relaciones de dominación entre actores sociales con distintos niveles de poder, ocasionan a su vez cambios en el aparato político-institucional del Estado. Un «clásico» ejemplo, notable por sus consecuencias, es la Constitución de 1991, donde un cambio en la correlación de las fuerzas políticas ante el creciente empoderamiento de nuevos actores sociales, hace evidente la necesidad de sancionar un nuevo contrato social y modificar el formato legal de país hasta entonces vigente.

La política, como decíamos antes y desde cierto punto de vista, consiste justamente en la actividad por la cual esa sociedad reflexiona y cuestiona la validez de sus instituciones, y por ende también de sus normas y comportamientos; es obvio que esta reflexión crítica y transformadora no se produce por arte de magia, ni tampoco es una generosa concesión de los poderes hegemónicos, sino que surge del empoderamiento de los sectores subordinados, que reconociendo su alienación, se apropian de la capacidad para cambiar su destino, convirtiendo su antagonismo básico por movilización social.

Éste es uno de los sentidos en los que podemos hablar de política, y que en inglés se traduce como *politics*, es decir, la lucha por el poder y la búsqueda de acuerdos de gobernabilidad. El otro sentido en que podemos hablar de políticas es como programa de acción gubernamental, que en inglés se dice *policy*, y tiene connotaciones más técnicas y administrativas. Obviamente ambas acepciones están relacionadas y son inseparables, pero por ejemplo en español y en francés no existe esta diferencia, y se habla indistintamente de «política» en ambos sentidos.

Con base en esta última acepción, podemos sacar varias conclusiones útiles:

- La política pública, que es como más nos referimos a ella en América Latina, representa lo que el gobierno *opta por hacer o no hacer* frente a una situación.
- Por lo tanto, la política pública es la forma en que se concreta la acción del Estado.
- En tanto admitimos que se delega al Estado la autoridad para unificar y articular la sociedad, las políticas públicas son un instrumento privilegiado de dominación.
- La política pública, en tanto es también una decisión que supone una ideología del cambio social, explícita o no en su formulación.
- Esta decisión es el resultado del compromiso de una racionalidad técnica con una racionalidad política.

La racionalidad política está influida por múltiples factores, que podemos sintetizar y agrupar en los siguientes:

- El proyecto político dominante (las «megapolíticas» de desarrollo).
- Las demandas, necesidades e intereses de la población, con los canales e instancias políticas para su expresión.
- Los recursos disponibles (técnicos, materiales, económicos, humanos, etc.).
- Las propuestas alternativas y el capital político de grupos no hegemónicos.
- El desarrollo institucional de la sociedad.
- El contexto internacional.

2. PROBLEMA POLÍTICO Y POLÍTICAS DE JUVENTUD

Ahora bien, para que exista una *política pública* como tal se hace necesario, siguiendo a Norberto Bobbio, que una situación determinada requiera solución a través de los instrumentos de la acción política, es decir, de la acción que tiene como fin la formación de decisiones colectivas que, una vez tomadas, se conviertan en vinculantes para toda la colectividad.

Desmenuzando un poco esta afirmación, cualquier situación que necesite ser objeto de intervención mediante decisiones vinculan-

tes para toda la sociedad, necesitará, por fuerza, ser expresada como un *problema político*, y por tanto instalarse en la esfera pública como un *conflicto o demanda* que afecta en algún grado la *convivencia social* e involucrar *actores sociales relevantes* con capacidad de ejercer presión sobre la agenda gubernamental, dentro de la institucionalidad vigente o fuera de ella, como bien lo sabemos.¹

Para transformar un estado de conflicto o demanda en un problema político depende que se conjuguen, en mayor o menor proporción, las siguientes condiciones:

- Que exista una *movilización de recursos de poder* por parte de grandes o pequeños grupos, o de actores individuales, estratégicamente situados.
- Que el estado de conflicto o demanda constituya una *situación de crisis*, calamidad o catástrofe.
- Que el problema sea una *situación de oportunidad* para que actores sociales adquieran o incrementen su capital político.

Para complementar esta muy superficial caracterización, una política pública además facilita amplios consensos sociales, impulsa, dinamiza y concreta el desarrollo del sistema institucional, y hace posible el control ciudadano y la responsabilidad pública de los gobiernos de turno. Todo lo anterior permite afirmar que las políticas públicas son también *instrumentos de gobernabilidad democrática* para las sociedades, tanto en su acepción más restringida referida a las interacciones entre el Estado y el resto de la Sociedad, como en su sentido más amplio de aportar a la convivencia ciudadana.

En tal sentido, los ejercicios deconstructores de las políticas públicas aportan a develar y cambiar las interpretaciones institucionalizadas que construyen los problemas políticos y, en nuestro caso, la de los conflictos entre jóvenes y sociedad adulta.

1 Es evidente que esta consideración del problema político y las formas en que se producen y llegan o no a ser objeto de políticas públicas, pone a prueba el desarrollo institucional de las sociedades, es decir, la suficiencia de las instituciones y las normas formales e informales de la sociedad para dar respuesta asertiva a los conflictos sociales y facilitar que sean resueltos en forma tal que se satisfagan las necesidades de un crecimiento económico sostenible, se preserve el Estado de Derecho y se garanticen los derechos económicos, sociales y culturales.

Con estos elementos, que ustedes reconocerán como una muy pobre introducción a temas que requieren de semestres enteros para ser abordados con respeto, podemos pasar a tratar las políticas de juventud, estableciendo que constituyen, según la clasificación de Raczyński (1995), *políticas sectoriales o por categorías de población*, y además —en sus últimas versiones—, *políticas focalizadas*, ya que las categorías destinatarias se definen a partir de un nivel de necesidad, pobreza o riesgo; esto las distingue de otras políticas sociales del Estado, que si bien afectan la situación de los y las jóvenes, podría pensarse, siguiendo a la misma autora, que son de corte *universal*, como las políticas sociales de educación y salud.

Históricamente la evolución de las políticas de juventud en América Latina ha estado determinada por los problemas de exclusión de los y las jóvenes de la sociedad y a cómo facilitarles su transición e integración al mundo adulto. Aunque es obvio que las políticas de juventud se han implementado bajo distintos enfoques y características institucionales, resulta didáctico distinguir por lo menos cuatro modelos diferentes,² que se han sucedido según problemas políticos muy específicos.³

a) *Ampliación de la educación y uso del tiempo libre
(circa 1950-1980)*

Los países de la región, con condiciones y características distintas, y también desigual resultado, realizaron desde principios de siglo hasta 1970, importantes esfuerzos tendientes a la universalización de sus políticas sociales, bajo un modelo económico que tenía premisas integradoras, haciendo un especial énfasis en la ampliación de la cobertura educativa en todos los niveles, lo que posibilitó el acceso masivo de adolescentes y jóvenes de las capas medias y media-baja de la población.

En general era una situación ampliamente favorable para los y las jóvenes, sin desconocer notorias desigualdades entre regiones y clases sociales. Sin embargo, había un horizonte optimista de ascenso

2 Esta clasificación es una síntesis de diversos autores, especialmente Rama, Rodríguez y Bango.

3 Como con cualquier proceso histórico, es muy difícil hablar de «modelos puros», ya que la aplicación de estas políticas de juventud han generado distintas hibridaciones, por la superposición y hasta competencia entre uno u otro enfoque desarrollados de manera simultánea.

social y mejora en los estándares de vida a través del trabajo y la escuela.

Con la expansión de la educación, que legitimó la «moratoria social» del joven *en tanto estudiante*, más la masificación de la televisión y el impulso de poderosas industrias culturales, surgieron fenómenos que con orígenes distintos pero confluentes en su desarrollo, reivindicaron un punto de contraste generacional con la herencia cultural adulta: la revolución sexual, la aparición de consumos culturales juveniles y el ascenso de la participación política de los estudiantes universitarios.

Lo anterior conllevó una preocupación de las instituciones por el uso del tiempo libre de los jóvenes, fomentándose todo tipo de programas deportivos, recreativos y campañas preventivas de salud para alejar a los jóvenes de las conductas socialmente censurables, como el consumo de drogas o el ejercicio de la sexualidad.

Este tipo de políticas de juventud fueron ampliamente respaldadas por gobiernos de corte nacional-popular, muy interesados en la modernización de las sociedades latinoamericanas, la consolidación de una idea de nación ligada a la noción de «pueblo» y el mejoramiento de la gobernabilidad de la sociedad, en pleno auge del modelo de sustitución de importaciones y desarrollo «hacia adentro», en el marco de una economía en expansión y con alta disponibilidad de crédito externo.

b) *Control social de sectores juveniles movilizados*
(circa 1970–1985)

La guerra fría definió un imaginario geopolítico polarizado por dos modelos en competencia para todo aquel que quisiera involucrarse en política: los liberalismos democráticos, con economías capitalistas, y los regímenes estatales de partido único, con economías socialistas. En este escenario surge el Movimiento de los No Alineados, como una tercera vía, fuertemente asociado con los movimientos de liberación anticolonialistas, señalando una tendencia que pronto contó con el apoyo de los sectores más progresistas de la sociedad, ocupando los y las jóvenes un lugar central.

La valoración de nuevas opciones políticas dentro de los gobiernos de la región, como la revolución cubana y el gobierno de Allende, más el Concilio Vaticano II y el Movimiento de Curas por el Tercer Mundo, contribuyeron a la radicalización revolucionaria de los movimientos estudiantiles en torno a la denuncia y lucha contra el

imperialismo y las desigualdades sociales, y en favor de una conciencia nacional y latinoamericana a favor de la emancipación económica y social, coincidentes con una sociedad que reclamaba una profundización de la democracia y la redistribución más equitativa de los recursos sociales, económicos y culturales.

Estos colectivos de estudiantes se asociaron con movimientos y organizaciones urbano-populares, barriales y obreras y, en mucho menor grado, campesinas, conformando o consolidando en ocasiones aparatos subversivos que generaron una respuesta represiva por parte del Estado, exigida por la reacción de los sectores dominantes de la sociedad, cuyo resultado fue la instauración de gobiernos militares en casi toda la región y la declaración de prolongados y frecuentes estados de conmoción interna y suspensión de las garantías constitucionales.

En consecuencia, las políticas de juventud empiezan a incorporar variaciones al modelo anterior, centrado esencialmente en formas de control social, muchas directamente dependientes de instituciones como los Ministerios del Interior o de Gobierno, que ejercían funciones tutelares sobre las instituciones directamente relacionadas con los jóvenes, como los Ministerios de Educación o de Salud, y que combinan distintas formas de adoctrinamiento con la restricción de las libertades civiles.

En gran parte a raíz de este clima político, con el afán de legitimarse socialmente y derrotar la subversión, los gobiernos latinoamericanos, en su mayoría de facto, se beneficiaron de la primera crisis del petróleo de 1974 y la disponibilidad de crédito causada por el aumento de fondos, ocasionada por la disminución de los requerimientos de crédito del mundo industrializado, el aumento de los precios en la materias primas exportadas y la disminución de las tasas de interés de la banca internacional.

c) *Enfrentamiento de la pobreza y prevención del delito
(circa 1985-2000)*

Cabe recordar que a principios de los 80, la mayoría de los países latinoamericanos enfrentaron una situación sumamente complicada, ante la segunda crisis del petróleo de 1979 y la forma, claramente expansiva y demandante de crédito, al contrario de 1974, en que los países importadores industrializados decidieron actuar, sumado al control de la oferta monetaria por parte de la Reserva Federal, que subió las tasas de interés. Gran parte de los países latinoamericanos

tuvieron que lidiar con fuertes desequilibrios fiscales o con la sobrevaluación de sus monedas, a la par de fuertes caídas en los términos de intercambio comercial y alzas en las tasas de interés en el sistema financiero internacional, a lo que vino el abrupto recorte de los créditos externos y la consiguiente fuga de los capitales privados.

Este modelo coincide con esta crisis de la deuda externa, la recesión económica, los fenómenos inflacionarios y la expansión de la pobreza en la «década perdida», las reformas estructurales del Estado y la drástica reducción del gasto público social, en un entorno de transición democrática y ajustes económicos sumamente impopulares.

En este contexto negativo, los gobiernos latinoamericanos, principales deudores de la banca, no tuvieron otra salida que ajustarse rápidamente a las nuevas condiciones imperantes, con serias consecuencias para la gestión pública misma, al no disponerse de los recursos suficientes para llevar a cabo incluso las actividades normales con una mínima eficacia. En el marco de una deuda sobredimensionada, más la necesidad de corregir los desequilibrios anteriores, implicaron fuertes recortes al gasto público social.

Los «agujeros» que dejaron las políticas sociales empezaron a hacer visibles otros jóvenes que prácticamente no habían sido sujetos de las políticas sociales universales, jóvenes ya no asociados al imaginario del estudiante de las épocas anteriores sino a muy recientes generaciones urbanas, jóvenes mayormente marginados de la educación y de la sociedad en general, que reclaman su lugar agrupándose en combos, pandillas, bandas o maras, según el país, y que empiezan a desarrollarse con características similares aun en contextos muy diferentes, y cuyas acciones reivindicatorias van desde formas de vandalismo más o menos leves hasta acciones delictivas de gran calibre, asociadas con el narcotráfico.

La situación obliga a los gobiernos de entonces a diseñar programas de contención para las poblaciones más afectadas por las reducciones de los ajustes sociales, muchas veces ejecutados por instituciones «de emergencia» por fuera de los ministerios, como Fondos de Inversión Social. Si bien casi ninguno tuvo carácter de «política de juventud», la mayoría de sus acciones involucraban especialmente a los jóvenes de los sectores marginados, en procura de mostrar una «cara amable» del Estado en medio de los complicados trayectos de una difícil democratización.

Salvo algunas excepciones, por ejemplo Venezuela hacia 1970 y tantos, es propiamente en este período y con este trasfondo, que

empieza a desarrollarse una institucionalidad pública especializada en jóvenes aplicando políticas sectoriales de población, impulsadas por las Naciones Unidas con motivo de la celebración del Año Internacional de la Juventud, en 1985. Cabe anotar que un año antes o después es asesinado en Bogotá el Ministro de Justicia Lara Bonilla por un muchacho de 15 años, hecho ampliamente difundido por los medios masivos de comunicación, posicionando en la opinión pública el reclamo por una intervención especial del gobierno con relación a los jóvenes.

d) Inserción laboral de jóvenes excluidos (circa 1990-2000)

Con el telón de fondo de las transformaciones sociales, económicas y políticas de la globalización, la alternancia democrática en el poder por procesos electorales, la recuperación del crecimiento económico y una mayor estabilidad macroeconómica en la región,⁴ las políticas de juventud empiezan a incorporar un enfoque más positivo del joven, como actor estratégico para impulsar el desarrollo económico y social de los países, que coincide con el progresivo desarrollo de un marco legal específico para favorecer la integración y participación juvenil en la sociedad.

Sin embargo, los problemas heredados de la «década perdida», sumados a los costos sociales por la integración de los países al nuevo orden mundial, se han traducido en una muy leve disminución de la pobreza, pero con niveles todavía iguales o superiores a 1980, una creciente concentración del ingreso, caída del ingreso real de los asalariados, el incremento de la informalidad laboral y el aumento del desempleo entre los jóvenes y las mujeres, más fenómenos inusitados de aumento de la violencia e inseguridad en las ciudades, deserción escolar, desnutrición e incremento en las tasas de fecundidad de las adolescentes.

Hay transformaciones de orden tecnológico que han afectado la producción económica, la circulación de capitales y los medios de comunicación, alterando la relación entre capital y trabajo, y diversificando las ofertas de productos para el consumo, con consecuencias

⁴ Aunque muy supeditada al fenómeno de la volatilidad de flujos financieros, como sucedió con el «efecto tequila», la «gripa asiática», los problemas de Rusia y Brasil, y ahora Argentina, lo que cuestiona bastante la eficacia de las medidas económicas ortodoxas mayormente aplicadas por los gobiernos, en un mundo sin otras reglas distintas a las del mercado.

inmediatas sobre la formación de las clases sociales y las dinámicas de incorporación de la población, que derivan hacia una mayor fragmentación de los intereses y solidaridades.

De igual forma, auspiciados por corrientes del tipo «reinención de los gobiernos», por usar el título del libro de Osborne —ya un clásico en estas materias—, las reformas del Estado inspiradas en la adopción de modelos de gestión pública similares a los de las empresas privadas devienen en dinámicas de «downsizing», especialización y prácticas de subcontratación o privatización de servicios públicos, así como en la focalización del gasto público social en una oferta asistencial para los sectores más marginados y sin posibilidad de incorporación productiva a la sociedad, mientras el Estado tiende a transformarse en un «árbitro» de conflictos entre partes, contribuyendo, cuando lo hace mal, a extender las desigualdades.

En este marco, han adquirido especial relevancia las acciones del Estado para incorporar a los jóvenes más pobres al mundo laboral sin hacer grandes inversiones en mejorar la *calidad* de la educación pública, desarrollando programas de capacitación e inserción laboral mediante acuerdos con la empresa privada vía flexibilización del régimen laboral, en lugar de acometer, por ejemplo, políticas de corte más universal dirigidas al incremento de los ingresos de los jefes y jefas de hogar, que garanticen la permanencia de los y las jóvenes en la educación secundaria y su acceso a la terciaria.⁵

A pesar de este énfasis, los datos actuales reportan, según cálculo basado en las cifras proporcionadas por CINTERFOR-OIT, un promedio total de 24% de desempleo juvenil en América Latina para el año 2000, que contrasta con el menos del 10% de desempleo para la población adulta. En 1990, para efectos de comparación, la tasa de desempleo juvenil era del 17%, con algunos países, caso Brasil, Chile, Paraguay, Venezuela Ecuador, Colombia, Uruguay y Argentina, que

5 Desde el punto de vista de las políticas de juventud, la inversión en educación ha sido tradicionalmente una de las principales respuestas de los Estados nacionales a la incorporación de las nuevas generaciones, pero después de los 80 la movilidad social proporcionada por la educación ha ido decayendo, junto con la calidad de la oferta en comparación con la oferta privada, dirigida a los jóvenes de los sectores más pudientes. Incluso hoy en día, el sector de la población donde no sólo se registra un mayor aumento proporcional del desempleo, sino también la más grave caída en la capacidad adquisitiva real del salario, está constituido por el grupo con más años de estudio.

han incrementado su tasa de desempleo juvenil en más de 10 puntos, de 14 a 24.8 de 1994 a 1999.

3. LAS LIMITACIONES ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN: LOS CAMBIOS EN LA CONDICIÓN JUVENIL

Los distintos enfoques de las políticas de juventud hasta aquí descritas presentan un marcado sesgo *integracionista*, es decir, están orientadas a facilitar la incorporación de los y las jóvenes a la sociedad mediante el mejoramiento de los mecanismos que aseguran la transición de los y las jóvenes a la etapa adulta. Considero que eso explica, al menos en parte, que durante tanto tiempo se haya asimilado, tanto en contenidos como en estructuras de apoyo, a políticas de educación y empleo.

Por lo pronto, y sin menospreciar la importancia de que las políticas de juventud contribuyan efectivamente a que los y las jóvenes tengan trayectorias menos complicadas a la vida adulta, resulta paradójico que este tipo de políticas supongan que los problemas de inserción están en los y las jóvenes, como si la sociedad en su conjunto estuviese esperándolos con las puertas abiertas y validando de facto una visión adultocéntrica que posiciona el *status adulto* como el único lugar para la plena incorporación social.

Nos gustaría poner en cuestión esta valoración implícita de la etapa adulta que suscriben las políticas de corte integracionista. Nosotros, por el contrario, observamos un cambio en la percepción que se tiene sobre el papel de los jóvenes en la sociedad, a la vez que la edad adulta comienza a perder el rol de centralidad y de referencia que hasta ahora tenía como único período posible de autorrealización en la vida del individuo, junto con la ruptura de la cohesión social basada en la relación entre el capital y el trabajo.

La diferencia estriba en que antes la condición juvenil estaba sobre todo mediada por las relaciones de incorporación a la vida adulta y *la adquisición de la experiencia*, desplegándose la juventud como etapa vital entre la infancia y la madurez, determinada por la vinculación funcional del joven con las instituciones de transición al mundo adulto, y que los definía como esencialmente hijos, estudiantes, aprendices o novias (para las mujeres jóvenes).

Hoy difícilmente se puede negar que los jóvenes han empezado a configurarse como una categoría social,⁶ interclasista y común a ambos sexos, definida por una condición específica que demarca intereses y necesidades propias, casi totalmente desvinculadas de la idea de transición y sus instituciones garantes. Más sencilla y poéticamente, los jóvenes son, como dice Benedetti en *Habanera, jóvenes, de una manera irrefutable*.

Este proceso de *desinstitucionalización* de los jóvenes es muy complejo para ser abordado satisfactoriamente en pocas líneas, por lo que muy superficialmente voy a presentar algunos factores de su caracterización:

- La crisis de la familia tradicional y la multiplicación de nuevas formas de familia, que cuestionan y replantean los límites y roles entre padres e hijos: las relaciones paternofiliales de hoy se fundamentan más en la tolerancia, la transacción y la seducción, que en el rígido patrón de autoridad paternal y obediencia filial.
- El agotamiento de la ilusión de movilidad y ascenso social que se depositó en la expansión de la educación secundaria y universitaria, vinculada con la modernización industrial y una economía en crecimiento.
- La pérdida de relevancia política de los movimientos estudiantiles «revolucionarios», una vez reestructurados los marcos de significado y cultura política, que conllevan actitudes más democráticas de las autoridades universitarias y menos represiva por parte de los gobiernos, junto con la ausencia de un recambio generacional en los líderes de los movimientos.
- La emergencia masificada, plural e intensa de nuevos actores sociales, entre ellos los jóvenes, que no hallando acomodo en los viejos formatos instituciona-

6 Es importante diferenciar aquí para evitar posteriores malos entendidos, que una cosa es lo que uno es (su condición) y otra, cómo uno está (su situación); de hecho, las políticas de juventud establecen esta diferencia, ya que si no se partiese de la existencia de una condición juvenil diferenciada como hecho sociológico, ¿para qué se necesitaría una política de juventud? Justamente las políticas de juventud reconocen esta condición diferente, pero al mismo tiempo identifica estrategias para mejorar la situación desfavorable de este colectivo en la sociedad.

les y legales de las sociedades, han presionado políticas sociales, reformas legislativas y nuevos contratos sociales que reconocen la especificidad de la condición juvenil.

- La disolución de las identidades ligadas a la idea de nación o territorio, con el desajuste de las creencias y valores tradicionales en una nueva realidad que puso en marcha la globalización e imposibilitó el proyecto modernizador de una reproducción estable y ordenada de la cultura «nacional» en las nuevas generaciones.

A esta lista harto incompleta, habría que agregar tres factores más, que aunque no podría llamar con propiedad de desinstitucionalización, aportan al reconocimiento y valoración de una nueva condición juvenil:

- La infancia casi ha desaparecido, acorralada por una adolescencia que despunta muy tempranamente. Y la juventud se prolonga hasta después de los 30 años, lo que significa que casi un tercio de la vida, y un tercio de la población, tiene este rótulo, tan impreciso y convencional como todos, pero simbólicamente más potente que nunca.
- La relativización de la cultura del trabajo ante las dificultades de las sociedades actuales para facilitar un tránsito lineal, simétrico y ordenado de la juventud por el circuito familia-escuela-trabajo al mundo adulto, y que en la práctica se traducen en nuevos itinerarios de transición, caracterizados por trayectorias mucho más prolongadas, indeterminadas y discontinuas entre jóvenes y adultos.
- La emergencia de nuevas formas de *paideia*, con fuerte influencia de y en los medios de comunicación, conformando una verdadera cultura juvenil, de características cuasi universales, heterogénea e inconstante, en paralelo, sustitución o contradicción con la transmisión cultural provista por las *instituciones de la transición*, es decir, la familia, la escuela o el trabajo.

En consecuencia, podemos afirmar que emerge y se fortalece una nueva condición juvenil construida sobre las crisis de la institu-

ciones tradicionalmente consagradas a la transmisión de una cultura adulta hegemónica, cuyo prestigio se ha debilitado por el incumplimiento de sus promesas, es decir, las de la Ilustración, y la pérdida de su eficacia simbólica como poder ordenador de la sociedad.

Es en esta *desinstitucionalización* de la condición juvenil es donde se han desplegado las posibilidades de vivir la etapa de la juventud de una forma distinta,⁷ a como fue experimentada por anteriores generaciones. Esta nueva condición juvenil se caracteriza por una fuerte autonomía individual (especialmente en el uso del tiempo libre y el ocio), la avidez por multiplicar experiencias vitales, la ausencia de grandes responsabilidades hacia terceros, salvo los amigos y familiares cercanos, una rápida madurez mental y física, y una emancipación más temprana en los aspectos emocionales y afectivos, aunque retrasada en lo económico, con un ejercicio más precoz de la sexualidad.

En comparación, las anteriores generaciones de jóvenes, a pesar de los elementos innatos del vitalismo biológico,⁸ experimentaban dicha etapa como un aplazamiento forzado de «las mejores cosas de la vida», que estaban reservadas a los adultos —especialmente en el plano socioeconómico, afectivo y sexual—: la juventud era más un período de privaciones, con poca autonomía y constreñido por las convenciones sociales; una etapa de duro aprendizaje de «las cosas de la vida» por la cual se había de pasar para adquirir *la suficiente experiencia*, casi siempre de manera penosa y ardua, antes de llegar a ser adulto.

Contrasta esta vivencia con la actitud radicalmente distinta de las generaciones actuales de jóvenes: la inserción definitiva en el mundo adulto, que antes era esperada con impaciencia por parte de los jóvenes y celebrada por los adultos cuando se conseguía realizar con rapidez, cada día no sólo se aplaza más en el tiempo, sino que tampoco existe ninguna prisa por asumir una condición adulta que sólo puede verse como una vida de dependencias, llena de incertidumbres y aparentemente con más ataduras y obligaciones, a la cual los jóvenes pueden ahora darse la oportunidad de experimentar por «aproximaciones sucesivas» intermitentes.

7 Es obvio que se está hablando de tendencias, no de una situación igualmente vivida por todos los jóvenes sin considerar su edad, sexo, clase social, historia personal, etc. Nuevamente conviene hacer la diferencia entre *condición* y *situación* juvenil.

8 Cabe decir aquí que muy bien explotados comercialmente a partir de los 50 por la publicidad y las industrias culturales.

Esto significa que la noción de *moratoria social*, que en su momento significó un avance en la caracterización sociológica de la juventud, si bien inicialmente se reservó para sectores sociales relativamente acomodados y con distintas características según el género, empieza a ser ampliada y enriquecida para hacer frente a dos grandes desafíos empíricos.

Por un lado muchos jóvenes de clases populares gozan de abundante tiempo libre, pero se trata de un tiempo de espera, vacío en virtud de la falta de trabajo, de estudio y de alternativas para un ocio creativo y vitalmente enriquecedor. No es un tiempo legitimado y valorado socialmente por su familia y sus pares, sino el tiempo de la congoja y la impotencia, el tiempo de la estigmatización social, un tiempo que empuja a la marginalidad y la exclusión, el tiempo de estar «marcando calavera» en una esquina, expuesto a los oficiantes de la limpieza social. A éstos, la perspectiva de una vida de trabajo y sacrificio no los interpela con la misma eficacia que a sus abuelos, entre otras cosas porque saben que no conseguirán ni siquiera lo que sus abuelos obtuvieron, o porque no les interesa conseguir solamente lo que sus abuelos buscaban.

De otra parte, en los jóvenes de clases sociales que tienen la posibilidad de una postergación legitimada de las responsabilidades adultas, el período de formación tiende cada vez a alargarse, tanto por la complejidad de los conocimientos que se exigen para una inserción profesional acorde con sus expectativas de clase, como por la falta de un destino económico asegurado por la educación. A éstos, los años de capacitación, más que una certeza de inserción laboral, aparecen como un imaginario de esperanza que permite aplazar las incertidumbres de la brecha cada vez más grandes entre el capital y el trabajo, y prolongar una edad sin mayores exigencias al amparo de las instituciones educativas.

Ambos son jóvenes, y aunque están en una diferente situación, comparten la misma condición de desinstitucionalización de la juventud, que se concreta en un *tiempo liberado* que les proporciona una posibilidad única para desplegar y enriquecer más ampliamente su subjetividad que ningún otro grupo de edad. No es casualidad que sea en el tiempo y en los escenarios «extras» (escolar, familiar, laboral) y con sus pares, donde los jóvenes se sientan más definitivamente jóvenes que en ningún otro momento, lugar y compañía.

4. LAS LIMITACIONES ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN: LA DIMENSIÓN MÁS TÉCNICA

Aquí es conveniente para proseguir intercalar una breve nota teórica: las políticas públicas, como lo decíamos al principio de esta parte, son *opciones* que se toman frente a un problema político de acuerdo con la ideología de las clases dominantes acerca del cambio social. De acuerdo con esto, podemos admitir que las políticas públicas tienen una *dimensión política*, que son las decisiones éticas frente a un problema político, con distintas opciones que hay que negociar y consensuar (actuando bajo la racionalidad política que antes expusimos), y una *dimensión técnica y programática*, supeditada a la anterior, y que es, en pocas palabras, la priorización estratégica, bajo parámetros de *eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y viabilidad*, de las alternativas de solución, así como su traducción a planes, programas y proyectos, y las definiciones jurídicas y administrativas para su operación.

Hemos visto que las políticas de juventud en América Latina han surgido precisamente en medio del crítico proceso de reforma del Estado emprendido a raíz de la crisis de los años 80. Esto nos permite interpretar su *dimensión técnica*, sin duda aparentemente modernizante, como plagada de contradicciones que limitan su efectividad, mencionadas al plantear nuestras reservas con los mecanismos de *integralidad, descentralización y focalización*, pero sobre todo, relacionadas con nuestras críticas al modelo vigente de políticas sociales, de las cuales hace parte en su *dimensión política*.⁹

Haciendo una mirada muy superficial a las políticas de juventud en Colombia, con relación a la *integralidad*, las entidades especializadas en el desarrollo de políticas de juventud, de nivel nacional y subnacional, ésta es encarada en la práctica como *sumatoria o agregación de proyectos sectoriales*,¹⁰ enfatizando así la dimensión más programática de la política de juventud, y no su dimensión estratégica, de «plan maestro» que proporcione coherencia y reglas de juego claras para la acción del Estado a favor de jóvenes y adolescentes.

Quizás hay en la base los problemas de restricción del gasto público social, la falta de personal, y la magnitud y complejidad de los

9 Planteadas en la primera parte del texto.

10 Es decir, proyectos de capacitación para el trabajo, de prevención del consumo de drogas, de salud sexual y reproductiva, etc.

problemas a solucionar, pero aún así me parece que se enfoca la integralidad como un problema de la acción, derivando a la acumulación de objetivos, y no en el enfoque, cuando es ahí donde se debe reconocer, si se aspira a un enfoque verdaderamente integral, la subjetividad irreductible de cada joven, que se hace evidente sólo a partir de su reconocimiento como sujeto de derechos: ésta es la única integralidad «asible» y que merece ser considerada por las políticas de juventud.

A mi juicio, como idea que debemos seguir construyendo, la mejor opción de integralidad pasa por un abordaje que ponga al frente el desarrollo humano como meta última de las políticas sociales. Ahora bien, tal desarrollo humano no puede estar separado de la reivindicación de la libertad, noción que a su vez solamente es practicable en la relación entre democracia y ciudadanía. En tal sentido la integralidad como enfoque en las políticas sociales, sólo se hace concreta si existe una opción radical por superar las restricciones al ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de los sujetos de esa política.

En el tema de *descentralización*, y más allá de los modelos implementados —con intención o sin ella, ya que a veces simplemente se produce como una debilidad del nivel central de las políticas de juventud que como una estrategia deliberada—, hay que contemplar, además de los asuntos técnicos y administrativos concernientes a un efectivo reparto de las competencias y los recursos, las dificultades políticas para una verdadera descentralización.

En las políticas de juventud, esto ha repercutido ocasionando que existan países en los que una mayor tendencia federalista, las instancias municipales o subnacionales tengan políticas o planes, pero no así al nivel nacional (caso Argentina), mientras otros, generalmente de tradición más centralista y unitaria, pueden tener políticas y planes nacionales pero carecer de estructuras especializadas de ejecución en la mayoría de los niveles subnacionales (caso países centroamericanos).

Pero en concreto, cuando se habla de descentralización, ¿qué es lo que se quiere descentralizar? Esto porque en el contexto actual de América Latina opera un neolocalismo,¹¹ que obviamente acrecienta las desigualdades entre regiones y aumenta el poder de las élites

11 Íntimamente ligado a la creación y concentración de ventajas competitivas (zonas francas, estrategias de desarrollo local basadas en exenciones impositivas, etc.), como la zona sudeste de Paraguay, Guayaquil en Ecuador y Antioquia en Colombia, por dar rápidamente unos ejemplos.

locales, y que es un panorama común a América Latina, aunque agravado en Colombia por obvias razones:

- Democracia de baja intensidad y precaria capacidad de las instancias centrales para gobernar.
- Partidos políticos indisciplinados, sin base social ni ideologías consistentes, que actúan como «feudos de clientelas» en sus regiones.
- Baronías locales políticas y económicas, con prácticas excluyentes y autoritarias, que gobiernan mediante una compleja trama de favores y prebendas. En Colombia esta feudalización está además apoyada por la acción de milicias que ejercen presiones intimidatorias sobre la población civil.
- Pocos municipios por número de habitantes, que disminuye las capacidades de control ciudadano y de *accountability* de los gobiernos locales, con una gran desigualdad en recursos, competencias y capacidad técnica.

Esto para reafirmar que ya opera una especie de descentralización informal en las políticas de juventud, pues realmente ¿qué oficina municipal de juventud sigue las directrices nacionales de Colombia Joven —cuáles son, además— si no es cuando de por medio hay una inversión directa de recursos desde el programa presidencial, como si se tratara de una agencia de cooperación?

La descentralización de las políticas de juventud requieren, para ser eficaz, que se fortalezca la capacidad administrativa de la instancia central, y que ésta opere como «prestamista de poder» a las organizaciones de la sociedad civil y a las organizaciones juveniles de los niveles subnacionales, para que contribuyan a hacer efectivos los principios de ciudadanía política con la aparición y consolidación de actores, tramas y redes de intereses que «desde abajo» democratizan las políticas locales de juventud. En este sentido es interesante el apoyo a la conformación de Consejos Municipales de Juventud, pero sería imprescindible modificar la Ley para potenciar su autonomía de los gobiernos municipales y acercarlos más a las organizaciones y movimientos juveniles de base.

Finalmente con relación a la *focalización*, creo que es donde ha sido más eficiente la acción de Colombia Joven, mediante el pro-

grama de Servicios Integrados para Jóvenes. Pienso, sin embargo, que aunque debe mantenerse la estrategia así sea como mensaje a los y las jóvenes más desprotegidos, se tiene que empezar a pensar como evitar al máximo que los diseños institucionales y financieros reviertan en medidas únicamente de asistencia, aumentando la estigmatización de los beneficiarios y produciendo efectos aislacionistas en el capital político de estos grupos. Por esto deberían prepararse estrategias para que el rol más sustantivo en la construcción de ciudadanía social con los sectores beneficiados por este programa sea progresivamente asumido por las instancias de salud y educación de cada municipio como políticas de corte más universalistas, y complementarse con estrategias de comunicación y formación cívica a nivel local y nacional en defensa de estos programas por razones de equidad y solidaridad, y no de caridad del Estado o del Banco Mundial, quizás en coordinación con la oficina local de la juventud.

Igualmente se ha discutido mucho acerca de la jerarquía administrativa que deben tener estas instancias dentro de las estructuras del Estado, desde ministerios (caso venezolano, en los años 80) hasta consejerías o programas de presidencia (caso colombiano), viceministerios (caso paraguay), institutos descentralizados (caso mexicano); otro tanto sucede a nivel subnacional y municipal, con la dificultad adicional de que las tendencias a ceder mayor autonomía a las regiones también ha incidido en que estas estructuras especializadas tengan, según los intereses de cada gobierno, importancia distinta; así mientras que a nivel nacional, hay un Viceministerio de Juventud que depende del Ministerio de Educación, en las gobernaciones existen Departamentos, Subsecretarías o Unidades que dependen, por ejemplo, de Gobierno, de Desarrollo Social o de Instituto de Deportes.

Lo que es evidente, es que en América Latina se han multiplicado el número de estructuras de apoyo e instituciones estatales especializadas en jóvenes, pero existen unos problemas de fondo que hacen difícil la implementación efectiva de políticas de juventud, y que a menudo son descritos como «falta de recursos y voluntad política del gobierno», una afirmación que no deja de ser cierta pero que conviene analizar en detalle.

a) *Programas sectoriales y en competencia*

Las entidades especializadas de juventud, a través de la pretensión de incorporar transversalmente una perspectiva generacional

juvenil dentro de los planes sectoriales del Estado, asumen una tarea de coordinación que de hecho implicaría una profunda reforma del Estado, como sucedió en Bolivia, por lo cual en la práctica ha sido muy poco efectiva.

De fondo contribuye la necesidad de estas organizaciones, relativamente nuevas, de legitimarse dentro de la estructura organizacional del Estado, y la desproporción entre las responsabilidades que se le asignan y su verdadera capacidad técnica y política, cuando se pretende que entidades socialmente prestigiosas, con personalidades políticas de trayectoria y mayor presupuesto, estén dispuestas a ceder recursos y poder a una recién llegada.

Como resultado, se termina haciendo «más de lo mismo», duplicando y compitiendo con lo que ya existe, aunque con desventaja pues en general las entidades estatales especializadas en juventud disponen de menos recursos, menos experiencia y menos poder en la estructura del Estado.

Como corolario, la «competencia» por un mismo espacio de trabajo entre entidades especializadas de juventud y los organismos como Educación o Salud, llevan frecuentemente a una distribución de tareas que termina por arrinconar las oficinas especializadas en juventud a espacios marginales y ocupar vacíos dejados por los organismos sectoriales de atención, desvirtuando la función coordinadora con que fueron creadas.

b) *Pretensión de universalidad*

Se ofertan programas de cobertura masiva, con una oferta poco diferenciada que desconoce la heterogeneidad de los jóvenes, incluso cuando comparten una situación de marginalización. En este punto, el reconocimiento de grupos, temas o problemas juveniles específicos es todavía muy incipiente. Ya se trate de tener en cuenta diferencias de género o etnia, de subgrupos de edad, de jóvenes en medio rural o urbano, escolarizados o no escolarizados, trabajadores o no trabajadores, etc., la oferta tiende a ser genérica, y por lo tanto, a desconocer los intereses, potencialidades, dificultades y resistencias específicas de cada grupo.

c) *Centralización y concentración de decisiones*

La tradición autoreferenciadora, tan común en los gobiernos latinoamericanos, se traduce en una pretensión de «hacerlo todo so-

los», que caracteriza las actuaciones de las instancias especializadas en políticas de juventud, que tienden a concentrar decisiones de financiamiento, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de sus distintos programas y proyectos, lo que ha incidido en fomentar la rigidez de la oferta, la escasa cooperación con otros organismos (públicos y privados), y la burocratización excesiva de sus cuadros operativos.

Igualmente se tiende a centralizar la oferta en lugares donde precisamente no están los y las jóvenes y adolescentes; centros de información juvenil, por ejemplo, funcionan en las mismas instalaciones donde operan otras entidades municipales, alejados de los lugares que frecuentan jóvenes y adolescentes, con horarios poco accesibles y servidores públicos poco aptos para el trato con jóvenes.

d) *Relación instrumentalista con jóvenes y adolescentes*

i) Jóvenes como receptores pasivos de servicios: a pesar del avance que ha significado la concepción de los y las jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, en más de un sentido sigue primando la idea de que los jóvenes pobres deben ser «beneficiarios» de algunos servicios especiales, prestaciones o variados tipos de asistencia, debido a que sus carencias o déficit social le dan este «privilegio», que establece unas relaciones centradas únicamente en la entrega y recepción del beneficio, fomentando relaciones de dependencia, estigmatización social y bajos niveles de ciudadanía.

ii) Focalización en jóvenes más integrados: las políticas de juventud a menudo favorecen ofertas que privilegian los escenarios de socialización más tradicionales (familia, escuela, trabajo) a los cuales tienen acceso más fácilmente los jóvenes que ya están integrados socialmente, mientras otros escenarios menos susceptibles de formalización, como la infraestructura recreativa y deportiva del barrio y los medios de comunicación, son objeto de políticas más orientadas al control social y la prevención de conductas antisociales.

Esto hace que las características en los diseños de los programas, los lugares de ejecución, e incluso la forma en que se promocionan, los haga atractivos e interesantes sólo para un grupo muy limitado de jóvenes, de preferencia hombres jóvenes y seguramente pobres, pero integrados a un sistema de normas y relaciones sociales dentro de las cuales dichas ofertas tienen sentido.

iii) Escasa participación de los y las jóvenes en las decisiones públicas: las dificultades del Estado para identificar las decisiones en

que debe existir participación y concertación con los y las jóvenes, y establecer los mecanismos adecuados, junto con arraigadas tradiciones de autoritarismo y «adultocentrismo» en las sociedades latinoamericanas, influyen en una oferta que no deja de ser —aun en el mejor sentido— extremadamente conservadoras en sus formas y contenidos, y funcionales a intereses y lógicas que no se corresponden con los de los y las jóvenes y adolescentes.

En tal sentido, si bien el Estado desarrolla muchas acciones que apoyan la integración de los y las jóvenes a la sociedad, generalmente mediante la educación para hacerlos productivos y valiosos como «capital humano», apenas emprende acciones a favor de los y las jóvenes, desde el punto de vista de éstos, y no desde la opinión de padres de familia, maestros o empresarios.

e) *Excesiva «partidización» de las oficinas especializadas en juventud*

La lógica corporativista que funciona en el Estado latinoamericano, donde la fragilidad interna de los partidos y su dependencia de fuertes liderazgos personales obliga a coaliciones nacionales y regionales sin ningún control político, que promueven negociaciones «privadas» que afectan el reparto del presupuesto público, y donde cada sector de intervención procura que se le asigne un presupuesto mayor y «jugar solo» para no tener que compartir los rendimientos electorales. Esto afecta las posibilidades prácticas de que las instancias especializadas de juventud, que deben ganar en reconocimiento dentro de la organización estatal, siendo además que representan un «botín relativamente menor» dentro de la burocracia: de ahí que no sólo sean las primeras afectadas ante recortes y ajustes de los presupuestos, sino también proclives a ser instrumentalizadas por los partidos en el gobierno, a través de la costumbre de incorporar «operadores políticos» que sintonicen con los enfoques de turno, sobre todo si se cuenta con alguna «hegemonía» básica que permita trabajar sin recibir grandes cuestionamientos. Adicionalmente esta práctica refuerza las tendencias cortoplacistas en busca de un protagonismo personal ligado a las aspiraciones políticas del funcionario a cargo.

f) *Baja profesionalización del personal técnico del Estado*

En estrecha relación con lo anterior, pocas veces la entidad se ocupa seriamente de profesionalizar y dar continuidad a su personal técnico, lo que sumado a la impronta cortoplacista de las acciones, y la ausencia de investigación sobre la realidad juvenil, dificulta que se produzcan los necesarios «acumulados» de información y experiencia para la generación de aprendizajes en la propia organización. Esto incide en los bajos niveles de legitimación de estos organismos incluso dentro del Estado, en donde con frecuencia la instancia no tiene ninguna posibilidad de ejercer ningún nivel legítimo de rectoría o coordinación de las políticas de juventud.

5. LAS LIMITACIONES ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS DE INCORPORACIÓN: LA DIMENSIÓN MÁS POLÍTICA

En la dimensión política, consideramos que las políticas de juventud tradicionales, que han puesto más atención a las acciones que buscan integrar colectivamente a los jóvenes a la sociedad, parten del supuesto, para nosotros optimista, de una injustificada confianza en esta sociedad para dar un lugar a los jóvenes. Con *jóvenes integrados* y en una *dinámica social de inclusión*, resultaron políticas efectivas *siempre y cuando* los mecanismos tradicionales de inserción, fundamentalmente la educación y el empleo, fueron funcionales al modelo de acumulación capitalista vigente.

En el actual contexto latinoamericano, de *altísima exclusión social con moderado crecimiento económico*, se empieza a poner en cuestión la centralidad del empleo asalariado y sus privilegios como vehículo de acceso para el ejercicio de una ciudadanía plena, y detrás de esto, el rol dominante de los adultos.

En una *dinámica de exclusión*, esta óptica que se propone, menos optimista que la anterior, parte del supuesto casi opuesto, y es que hay que fortalecer la *conciencia de ciudadanía* de los jóvenes con problemas de integración, no sólo para conservar la paz social, sino para que aprovechando la moratoria social que se les confiere o impone, resistan más activa y creativamente la dinámica de exclusión que les destina la trayectoria social prevista, construyendo alternativas, empezando por sus propias vidas, que les evite padecer una rebeldía sin cauces por incapacidad de concebir y realizar los cambios que quisieran. El cuadro siguiente puede ayudar a visualizar mejor las diferencias expuestas:

Contexto de crecimiento económico con inclusión (modelo de desarrollo hacia adentro)	Contexto de crecimiento económico con exclusión (modelo de desarrollo hacia fuera)
Mecanismos tradicionales de incorporación eficaces: educación/empleo	Mecanismos tradicionales de incorporación en crisis: educación/empleo
Centralidades adultas: la certidumbre, la experiencia y la permanencia/estabilidad	Centralidades juveniles: la incertidumbre, la vivencia y la innovación
Ordenamiento social en torno al trabajo	Ordenamiento social en torno al consumo
Moratoria social aceptada y funcional	Moratoria social forzada y disfuncional
Condición juvenil ligada a transición e incorporación social	Condición juvenil ligada a afirmación y resistencia
Trayectos de transición joven-adulto secuenciales y continuos	Trayectos de transición joven-adulto intermitentes y discontinuos

Quisiera explicarme un poco mejor: decíamos que la moratoria social se ha transformado, lejos de su exclusiva vinculación con la preparación para la vida adulta, en un *tiempo liberado* que les proporciona una posibilidad única de libertad en donde pueden desplegar más ampliamente su subjetividad que ningún otro grupo de edad. Qué opciones les quedan a los y las jóvenes como actores sociales con relación a este *plus* de tiempo?

En una visión que suscribimos, *la conquista de la libertad*, como oportunidad de desarrollar una moral más autónoma y crítica, enriquecer su itinerario biográfico con experiencias socializadoras menos controladas por los adultos, y abrirse a la posibilidad inmanente de subvertir el lugar que por origen les correspondería en la estructura social; en este sentido, los y las jóvenes pueden ser reconocidos y valorados socialmente como agentes de innovación social y cultural para la sociedad.

En otra perspectiva, el mercado toma el relevo como instancia ordenadora de la sociedad y ofrece a los y las jóvenes, cada vez más temprano, pero también sólo a quién pueda pagarla, *la promesa de la libertad*, representada en el consumo de objetos y discursos *fast and light*: «la renovación incesante que necesita el mercado capitalista captura el mito de novedad permanente que también impulsa a la juventud», dice Beatriz Sarlo; y yo añado: la juventud misma como fuente de valores que pone en juego el mercado y que los interpela como imaginario, desde el lugar de consumidores; es decir, una juventud que hace de sí misma un objeto de consumo: la imagen pública de la juventud, peligrosa, bella, irresponsable y prestigiosa.

En definitiva el mercado promete un ideal de libertad: ofrece todo a todos, aunque en la contracara elige y diferencia. Pero como necesita ser universal, enuncia su discurso como si todos fuéramos iguales; es el papel que juegan los medios de comunicación: reforzar esta idea falaz de la *igualdad en la libertad*, y no de *libertad en la igualdad*, pasando por alto las desigualdades reales, para armar una cultura juvenil en que las diferencias se disfrazan de identificaciones individuales y carentes de motivaciones sociales.

Esto no significa que no sea necesario continuar la implementación y mejoramiento de los programas dirigidos a que los jóvenes y adolescentes cumplan en la mejor forma posible con sus itinerarios de transición a la vida adulta, no sólo por una cuestión de humanitarismo, sino por el altísimo retorno que tienen para las sociedades la inversión en «capital humano», especialmente cuando existe la necesidad de impulsar tendencias de cambio en las sociedades. En tal sentido, un apoyo decidido a que haya mejor educación y salud para jóvenes y adolescente es análogo a los efectos que produce para un poblado de una región periférica hacer un camino que los conecte con un centro urbano.

Lo anterior es algo que se ha venido haciendo y se seguirá haciendo, mejor o peor, con o sin la necesidad de una política de juventud y de un aparato institucional específico, sobre todo si se considera lo poco que desde aquí se ha aportado a estos asuntos y lo improbable de que en el mediano plazo pueda hacerlo, en un campo ocupado ya desde hace tiempo por instancias burocráticas muchos más reconocidas y con mayores recursos de poder.

¿Quiere esto decir que las únicas políticas de juventud que tienen sentido son las que les podrían garantizar a los y las jóvenes un empleo en condiciones normales y con perspectivas profesionales, así como las que proporcionen una educación de calidad que les ayude más eficazmente que cualquier otra medida para evitar la marginalización? En el contexto actual, contestar afirmativamente esta pregunta es igual a decir que la solución al desempleo, simplemente es el pleno empleo.

En la primera parte hemos sido enfáticos en denunciar no solamente los inconvenientes éticos sino también las limitaciones técnicas de la aplicación de este enfoque, centrado en la incorporación de los jóvenes al mundo laboral; una visión obviamente muy restringida, de la juventud como etapa de transición, pero sobre todo, tal y como se plantean, funcional al mantenimiento de las estructuras de dominación de clase, generacional y de género en nuestras sociedades.

Por eso, en el actual contexto y para las políticas de juventud y las instituciones a cargo de su coordinación, es imprescindible que vayan más allá para encontrar su lugar propio, donde una acción pública a favor de jóvenes y adolescentes sería más pertinente y tendría mayor impacto, contribuyendo también a que las oficinas especializadas ganen en legitimidad política y técnica ante la sociedad, y especialmente ante los propios jóvenes.

Ese *más allá* donde estaría el lugar de una política pública de juventud se relaciona con el apoyo a la consolidación de una *ciudadanía juvenil más plena*, favorecida paradójicamente por la progresiva desinstitucionalización de la condición de juventud al hacer crisis los referentes más tradicionales que le prestaban identidad, como la familia, la escuela y el trabajo, sumado al impacto de los medios de comunicación para configurar nuevas identidades, al margen o incluso en contra de los mecanismos nombrados, y a la prolongación e intermitencia de los itinerarios de transición al mundo adulto.

Obviamente esta ciudadanización de la condición juvenil no se define tanto por el *acceso* a unos derechos relacionados con el cumplimiento del requisito «miembro productivo de la sociedad», sino más por la adquisición de una *conciencia ciudadana* de tal condición juvenil, que se hace patente a través de vivencias concretas de empoderamiento y la adquisición de un sentido de sensibilidad social para discernir lo justo de lo injusto.

En este sentido, habrá que complementar, y en algunos casos más bien contrarrestar, las *acciones de integración de los jóvenes a la sociedad*, donde se han desplegado los mayores esfuerzos de las políticas sociales destinadas a jóvenes, y que en última instancia han terminado priorizando los intereses de los poderes hegemónicos de la sociedad, *con acciones afirmativas de los y las jóvenes en la sociedad*, que tengan en cuenta, ante todo, los intereses de los mismos jóvenes, y en especial, de los más desfavorecidos.

Estas acciones públicas a favor de la afirmación de la condición juvenil en la sociedad estarían orientadas a la *ciudadanización* de los jóvenes, especialmente de los sectores populares y marginados, entendida como incremento de la capacidad de construir autónomamente objetivos personales y socialmente responsables, de comunicarlos y de defenderlos, actuando en conciencia de ciudadanía, esto es haciendo uso de sus derechos. En otras palabras, constituirse en actores sociales de cambio, con un pensamiento crítico, autónomo y emancipador, en primer lugar, frente a sus propias alienaciones.

En síntesis, nuestra propuesta de políticas de juventud va en dirección opuesta a la actual política: creemos en principio que no todas las acciones del Estado que están destinadas a los y las jóvenes son políticas de juventud, y en segundo lugar, más propositivamente, que éstas deben promover y apoyar la afirmación de la condición juvenil en la sociedad, favoreciendo la equidad generacional en el acceso a bienes y servicios públicos, apoyando las organizaciones de jóvenes y las que abogan por sus derechos, fomentando el incremento del control directo de recursos por parte de los y las jóvenes, sensibilizando la opinión pública sobre las situaciones de discriminación que los afectan como grupo social, y en definitiva, facilitando no tanto su transición a la etapa adulta como su legitimación política en tanto actores sociales con intereses, necesidades y propuestas propias.

Creo que sería pertinente exponer un cuadro comparativo entre las políticas de sesgo integracionista y las de sesgo afirmacionista, que pueda sintetizar lo presentado hasta ahora, introduciendo algunas categorías nuevas y reformando otras a lo ya adelantado por otros autores.

	Políticas de integración: para y por los jóvenes	Políticas afirmativas: con y desde los jóvenes
Enfoque	Los y las jóvenes	Las relaciones intergeneracionales
El problema político	La exclusión de los y las jóvenes	La desigualdad de las relaciones sociales
La meta	Integración de los y las jóvenes a la sociedad	Autonomía y autodeterminación de los y las jóvenes
Orientación política	Renovación generacional de la sociedad	Cambio social
Concepción de juventud	Actor estratégico del desarrollo	Sujeto de derechos
Énfasis prioritario	Competitividad/modernización	Autoestima/empoderamiento
Concepción de desarrollo	Producción de capital humano y capital social	Generación de capacidad humana
Principales beneficiarios	Jóvenes pobres pero integrados a familia, escuela y trabajo	Jóvenes con problemas de integración en la familia, la escuela y el trabajo
Estrategia de intervención	Colectiva-Institucional	Individual-Social
Horizonte de la acción	En el futuro: la transición	En el presente: la actuación
Práctica social orientadora	La acumulación de la experiencia (como adquisición del rol adulto)	La experimentación y la vivencia (como adquisición de la ciudadanía)

a) *Sumas y restas*

Sin mayores explicaciones ni entrar a analizar la forma en que podrían ser llevadas a cabo, éstas serían algunas tareas propias y recomendaciones para fortalecer el rol que podría jugar Colombia Joven en la perspectiva de desarrollar, desde el nivel nacional, una política afirmativa.

i) Mantener, por lo menos en una primera fase, roles de no-ejecución de programas con jóvenes (que en el nivel gubernamental, deberían ser dejadas a cargo de las instancias de nivel municipal), pero tampoco insistir en desempeñar falsos roles de coordinación y articulación de los programas que ejecutan las instancias sectoriales (función que desarrollan los ministerios de encargados de planeación y desarrollo).

ii) Acumular un conocimiento profundo y sistemático de la realidad juvenil, en cooperación con departamentos de estadísticas y censos, e institutos de investigación, complementando con encuestas de «termómetro» sobre las opiniones de los jóvenes y el relevamiento de «mejores prácticas» en el nivel municipal.

iii) Cooperar con el seguimiento y evaluación de programas sectoriales destinados a jóvenes, tanto a nivel nacional como municipal, así como en la divulgación de «lo que funciona».

iv) En asociación con universidades, desarrollar programas de formación y seminarios sobre problemáticas juveniles que permitan contar con recursos humanos especializados en el tema, ubicados en instancias de intervención sectorial.

v) Promover acciones para la sensibilización de la opinión pública, con énfasis en padres de familia, maestros y empresarios, sobre las situaciones de discriminación de los jóvenes, así como también de sus acciones positivas para la sociedad.

vi) Proporcionar apoyo técnico a las municipalidades para el diseño y eventual aplicación de políticas de juventud a nivel local, acceso a recursos de cooperación internacional, y conocimiento de la realidad juvenil en sus localidades.

vii) Posicionar el tema de juventud en las agendas de los agentes decisores, tanto en el ámbito nacional como en el municipal, procurando que los jóvenes no sean visto como parte de los problemas sino como parte de la solución.

viii) Abrir y mantener escenarios y mecanismos de diálogo político sobre la situación de los jóvenes más marginados, vinculando a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones juveniles y agencias internacionales de cooperación.

En contraste, las instancias municipales, más cercanas a los ciudadanos, como nuestra Oficina de la Juventud en Medellín, debería ocuparse en:

i) Apoyar la educación de los jóvenes, procurando actuar como *mediadores* entre los jóvenes que están en la calle y las instituciones escolares, y entre éstas y los padres de familia, para conseguir que la educación formal sea valorada y posible.

ii) Ser agente de «presencia distinta» del Estado en el medio abierto, apareciendo como servidores públicos presentes en los territorios jóvenes, conocidos y aceptados próximos y positivos. Esto requiere por parte de estos servidores, la disposición para ejercer determinados roles en horarios y circunstancias poco habituales para otros funcionarios municipales.

iii) Estimular las iniciativas juveniles, evitando la intromisión y respetando los estilos propios de estas manifestaciones (informales, provisionales, variables, conflictivas con el poder adulto, etc.).

iv) Orientar el desarrollo y concretización de los intereses de los jóvenes, lo que va más allá de saber dónde están las oportunidades, sino también servir de mediadores eficaces para facilitar el acceso de estos jóvenes a distintas instituciones, relacionar el interés con las actitudes y capacidades, aconsejar elecciones, etc.

v) Ser agente de dinamización de las organizaciones juveniles en las comunidades, ayudando a que las acciones planeadas y realizadas por colectivos de jóvenes tengan en cuenta el contexto de sus comunidades y al tiempo, sensibilizando a los adultos para que las organizaciones de jóvenes tengan mayor presencia en las instancias de participación locales, como consejos de desarrollo, juntas de vecinos.

b) *¿Y nosotros?*

Esta parte es totalmente personal, aunque ha sido más o menos validada, creo yo, de manera informal por los miembros del equipo de trabajo de Paisajoven. Me parece que, en este contexto, nosotros podríamos cumplir una función de apoyo a las políticas de juventud,

manteniendo el énfasis en el mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas y privadas, pero también actuando especialmente en el incremento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para negociar, concertar y controlar los acuerdos necesarios de gobernabilidad para la formulación y aplicación de las políticas, para lo que se necesita que se haga especial énfasis en, i) el desarrollo institucional, ii) la promoción de nuevos liderazgos de los movimientos y organizaciones juveniles, iii) el apoyo al diseño y puesta en marcha de nuevos sistemas de relacionamiento entre todos ellos, y iv) la construcción de opinión pública a favor de las causas de los y las jóvenes.

i) *El desarrollo institucional.* Sobre la orientación que debe asumir el desarrollo institucional, éste no puede estar desligado del marco de nuevas formas de relación pública entre el Estado y la sociedad civil: en este escenario, el Estado, como *garante del interés general*, necesita *incrementar el perfil técnico* de sus actuaciones en los escenarios de concertación, y las organizaciones de la sociedad civil, como el lugar de *promoción y representación de intereses particulares* de la sociedad, requieren *aumentar el perfil político* de sus intervenciones.

Si se examina detenidamente, lo planteado significa una inversión radical en los papeles que hasta ahora han desempeñado, en nuestra realidad, los sectores estatales y no estatales: de un lado, un Estado cuyo gobierno ha sido extremadamente clientelizado y sin controles políticos de la sociedad, y al mismo tiempo insuficientemente capacitado técnicamente, con honrosas excepciones; y del otro, una sociedad civil «representada» únicamente por ONG'S, cuya mayor fortaleza es esencialmente técnica, pero a menudo preocupada básicamente por la ejecución de proyectos y poco dispuesta *en la práctica*, también con muy honrosas excepciones, a apoyar la agregación y movilización, y actuar en defensa, de los intereses y las demandas particulares de otros sectores de la sociedad civil.

ii) *La promoción de la participación juvenil: fortalecer y promover el rol político de las organizaciones juveniles.* La compleja y rica trama asociativa existente entre los y las jóvenes, con proyectos sociales alternativos muy creativos y socialmente rentables, y su decisiva influencia en «microescenarios» —familia, escuela, barrio— a menudo no trascienden a aumentar su incidencia en lugares estratégicos de decisión, generalmente incompatibles con su participación. El diseño de estrategias para que esto sea posible es una tarea central de

las políticas públicas de juventud, y por tanto, cualquier aprendizaje que se realice en tal sentido es socialmente redituable.

Contar con una alta participación de las organizaciones juveniles en la política de juventud es un requisito impostergable para asegurar y promover activamente el enfoque alternativo que se sustenta, además de los beneficios que por sí misma aporta la participación directa de los grupos-meta, especialmente si se trata de jóvenes, en la definición de políticas públicas.

En efecto, las organizaciones juveniles no solamente cumplirían un *rol político de agregación, movilización y representación* de intereses que ninguna organización adulta puede cumplir con igual legitimidad, sino también que pueden marcar la diferencia en tanto son lugares de acumulación de experiencias y aprendizajes sobre el «mundo real» de los y las jóvenes, lo que les permite saber «cómo hacer las cosas», un conocimiento al que no se puede renunciar en estos momentos.

Sin embargo, las instituciones «adultas», especialmente las del Estado, enfrentan serias dificultades metodológicas que les permiten aprovechar mejor la participación de los y las jóvenes, y por lo general terminan con ofertas que repiten los factores que todavía condicionan y limitan la participación de los y las jóvenes en escenarios de toma de decisión, que siguen estando muy «cerrados» por las tradiciones corporativistas y «adultocéntricas» de las sociedades latinoamericanas.

Es común que las organizaciones juveniles sean «creadas» por la oferta institucional, en vez de facilitar las condiciones para que, o bien los y las jóvenes creen sus propias organizaciones, o los y las jóvenes aprovechen las organizaciones juveniles existentes, independientemente de su nivel de formalización: puede ser tan útil un simple grupo de amigos como una asociación juvenil ligada, por ejemplo, a la Iglesia o al Movimiento Scout.¹²

¿Cómo apoyar una tendencia opuesta que empiece a revertir esta situación común a las políticas de juventud latinoamericanas?

- En primer lugar, *focalizar y especializar la oferta* en los y las jóvenes y adolescentes con condiciones de integración social menos establecidas y sólidas, po-

12 Esto es particularmente relevante para el caso de los y las jóvenes con menos posibilidades de integración a la sociedad, que precisamente deben ser los sujetos primordiales para las políticas públicas de juventud.

niendo especial atención en identificar y adaptar condiciones de accesibilidad al servicio que sean claramente favorables a este sector, prestando especial atención a los aspectos de género y grupos de edad, aun a riesgo de dejar por fuera a jóvenes mejor integrados. Esto debe llevar a que se sepa en todo momento *cuáles son realmente los usuarios del servicio*.

- Siempre que sea posible, especialmente en los primeros contactos con el grupo destinatario de la oferta, ir «donde están» los jóvenes (calles, escuelas, parques, etc.), en lugar de centralizar el servicio en los ayuntamientos u otro lugar no reconocido como escenario de jóvenes.
- *Partir de las capacidades de los mismos jóvenes*, aunque exija un esfuerzo por identificar y evidenciar, incluso para los mismos jóvenes, siquiera un nivel mínimo en el desarrollo de distintas habilidades y talentos.
- *Ayudar a que los jóvenes construyan demandas propias*, mostrando especial cuidado de discernir aquellas propuestas que efectúen por «atraer» la oferta del municipio o de la ONG, pero que se sospeche sin mucha relación con las verdaderas aspiraciones y gustos de los jóvenes. Esto va a significar un trabajo previo de «ganar» su confianza, de mucha observación y escucha, al que no se puede renunciar ni suponerlo de antemano.
- Conjuntamente, colaborar en que los jóvenes vayan *cualificando su demanda*: no contentarse con las primeras respuestas, sino procurar que vayan reflexionando y haciendo más concretos sus intereses y necesidades, a la par que van enriqueciendo y profundizando su capacidad de análisis crítico de su situación y la del entorno.
- *Disponer de información para los y las jóvenes, así como de los medios adecuados para transmitirla*, sobre distintas oportunidades, beneficios y servicios a los que pueden acceder, así como los requisitos de costo u otros, que le faciliten canalizar adecuadamente posibles respuestas específicas sobre inquietudes y problemas concretos (estudios, trabajo, salud, sexualidad, etc.).

- *Por último, no al principio, fomentar y apoyar acciones colectivas entre los jóvenes, partiendo de la identificación inicial de intereses individuales, que puedan luego manifestarse como comunes y/o complementarios con otros intereses individuales, procurando momentos especiales donde puedan ser expresados y servir de base para emprender experiencias de actividades colectivas.*

iii) *Diseño y puesta en marcha de nuevos sistemas de relacionamiento entre Estado y sociedad civil para el tema juventud.* La ampliación de la esfera pública es un reto para la construcción de nuevas formas de gobernabilidad que incluyan al creciente número de organizaciones no estatales que hacen parte de la sociedad civil, en un proceso que aunque todavía está lejos de haber alcanzado su estadio más desarrollado de evolución, va generando un creciente empoderamiento de los ciudadanos en la relación con el Estado. El enfoque es que el *buen gobierno* requiere el crecimiento *de más sociedad* como condición para un *mejor Estado*.

Por tal motivo, en el tema de las políticas de juventud, es frecuente la recomendación de desarrollar acciones desplegadas sobre la base de una amplia concertación entre Estado y sociedad, con una eficiente distribución de roles y tareas entre los sectores estatales y no estatales relacionados, considerando que una perspectiva que defendiese la complementación de acciones entre Estado y sociedad suscitara mayores adhesiones y posibilidades de cooperación que una burocrática.

Sin embargo, es también frecuente que en los escenarios interinstitucionales conformados, al cabo de un tiempo y superado el impulso inicial, aparezca la sensación de una especie de «inercia» e «inmovilidad» en el proceso de concertación, producto de una especie de juego de «suma cero» en donde la desconfianza mutua y la búsqueda de un equilibrio de fuerzas, termina por limitar las posibilidades de los jugadores para hacer nuevas jugadas, lo que traducido podría significar una ruptura de las relaciones —todavía frágiles— entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil involucradas.

En esta perspectiva se requiere propiciar, no frenar ni manipular,¹³ una participación más amplia, autónoma y plural de la sociedad

13 La confusión entre *representación* y *participación* en estructuras mixtas conlleva el riesgo de *inmovilizarse* e *inmovilizar* a otros actores, al no poder

civil, incorporando nuevos actores y disponiendo medios para que pueda influir sobre las decisiones y realizaciones de la política pública de juventud, apoyando una gestión más democrática y sostenible de las acciones. Adicionalmente, en un contexto de transformación del Estado, donde muchas iniciativas tendientes a cambiar las prioridades y las prácticas de relacionamiento con la sociedad están bloqueadas por un complejo juego de intereses y contraprestaciones, una sociedad civil más activa y exigente puede generar las condiciones políticas para presionar un verdadero cambio.

Considerando ambas necesidades, fomentar la participación de redes de OSC'S presentan ventajas comparativas sobre el fomento de la participación de las mismas OSC'S consideradas en forma aislada, ventajas que se suman a la evidente «economía de escala» —factor nada despreciable en el actual contexto— que facilitaría el trabajo de promoción de la participación de la sociedad civil:

- Las redes poseen mayores efectos sinérgicos por su condición de organización integrada a su vez por múltiples organizaciones.
- Siendo la sociedad civil el lugar de los «particularismos» por excelencia, la actuación en redes contrarresta el peligro de una dispersión excesiva de intereses excesivamente particulares y cerrados.
- La actuación dentro de las redes tiene efectos «pedagógicos» que contribuyen a la formación de capital social, tales como capacidad de sujetarse a normas auto-propuestas, tematización de reivindicaciones especiales, concertación de intereses, trabajo en equipo, toma de decisiones colectivas, formulación y negociación adecuada de demandas.
- En una perspectiva de deslocalización, descentralización y desconcentración de funciones del Estado, pun-

definir claramente los límites en las decisiones del Estado y de las OSC'S. Sin embargo, es muy difícil detectar estas fallas, pues se producen en temas donde tradicionalmente no han existido experiencias de concertación pública-privada, con un Estado deslegitimado y con OSC'S en formación, lo que frecuentemente genera tendencias a establecer *organizaciones políticas paralelas* que duplican funciones del Estado, y que deterioran su rol como *representante* del interés general, y así mismo deterioran el de las OSC'S, como promotoras de la *participación* de intereses particulares en el ámbito público.

tos claves de una política pública de juventud moderna, las redes, específicamente las de ONG'S y las organizaciones juveniles, junto con las agencias no centrales del gobierno, tendrán posibilidades de ampliar *con calidad* la cobertura de los servicios sociales para jóvenes y adolescentes.

iv) *La incidencia en la opinión pública.* La ampliación de la esfera pública, en un sentido político, necesita que los y las ciudadanos traten discursivamente aquellos asuntos de interés general y vinculados con el ejercicio del poder; esta práctica deliberativa supone la formación de una opinión pública.

Las representaciones sociales dominantes en la opinión pública acerca del papel de la juventud en la sociedad, si bien la valoran en su potencial de «futuro», menosprecian su valor presente en tanto jóvenes, donde muchas veces son percibidos más como un problema social vinculado a conductas de marginalidad cultural, apatía política, consumo de drogas, vagancia y promiscuidad sexual.

Sobre esta opinión han ejercido notable influencia los medios de comunicación masivos, donde el tema de los jóvenes generalmente recibe un tratamiento superficial y estrictamente «noticioso»: la crónica policial, los reportajes a las vanguardias estéticas juveniles, las estadísticas del llamativo aumento en el consumo de drogas o del sida, las «hazañas» individuales —casi siempre deportivas— de algunos jóvenes «ejemplares», en contraste con la cantidad mayoritaria de jóvenes que «*están perdiendo el tiempo*».

En buena parte, esta visión tan limitada sobre las problemáticas juveniles, no ha sido debidamente confrontada porque no se ha dispuesto de las estrategias de comunicación adecuadas y suficientes para movilizar otros «capitales simbólicos» alternativos al discurso dominante en los circuitos de interrelación joven-adulto (principalmente familia, escuela, mercado laboral).

Como resultado de lo anterior, encontramos que los adultos más cercanos a la cotidianidad de los jóvenes, como padres y maestros, pero también empresarios y políticos, son poco sensibles para reconocer y dar legitimidad a los puntos de vista y vivencias propias de los jóvenes, y por lo tanto, poco preparados para acometer un diálogo intergeneracional franco, respetuoso y socialmente productivo.

En síntesis, mientras la valoración positiva de los jóvenes co-

mo actores sociales y las interpretaciones alternativas de las problemáticas juveniles permanezcan restringidas a un círculo intelectual más o menos hermético de técnicos y especialistas, las posibilidades que sus ideas puedan influir en un posicionamiento distinto del tema juventud en la sociedad, serán siempre limitadísimas.

En otras palabras, se trata de diseñar y aplicar estrategias de comunicación a través de medios masivos para contribuir a hacer socialmente relevante el tema juventud, y para esto incidir no sólo en los propios jóvenes o en las instituciones especializadas en la promoción de los derechos juveniles, sino también en los adultos que cotidianamente conviven con ellos y tienen una importancia estratégica para sus vidas: padres, maestros, empresarios, políticos.

MEDELLÍN, OCTUBRE DEL 2001