

# JÓVENES, MOVIMIENTOS JUVENILES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN LA REGIÓN ANDINA:

## HETEROGENEIDAD DE SITUACIONES, DIVERSIDAD DE SOLUCIONES (\*)

Ernesto Rodríguez (\*\*)



(\*) Texto redactado en el marco del Estudio “Evaluación de las Capacidades Institucionales de los Movimientos Juveniles en la Región Andina”, implementado por el Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU), con el apoyo del Banco Mundial y la Unesco, y concebido como capítulo inicial del Informe Final de Presentación de Resultados.

(\*\*) Sociólogo Uruguayo, Director del CELAJU y Consultor de Organismos Internacionales en Políticas Públicas de Juventud. El autor agradece la colaboración de los miembros del Equipo Técnico y del Equipo Supervisor del Estudio, en la elaboración de este informe, a través de la formulación de comentarios a un primer borrador del mismo.

■ INTRODUCCIÓN	04
■ I - PAÍSES ANDINOS: UNA PRIMERA VISIÓN DE CONJUNTO	05
■ II - JÓVENES ANDINOS: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS	12
■ III - POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD: AVANCES Y LIMITACIONES	21
■ IV - JÓVENES ORGANIZADOS: ¿ACTOR SOCIAL O SECTOR POBLACIONAL?	29
■ V - PARTICIPACIÓN JUVENIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS	36
■ VI - REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

El presente informe, es parte del Estudio “Evaluación de las Capacidades Institucionales de los Movimientos Juveniles en la Región Andina”, que el CELAJU viene realizando con el apoyo del Banco Mundial y de la Unesco. El Estudio se propuso identificar fortalezas y debilidades de estas organizaciones, con vistas a diseñar un Programa de Fortalecimiento Institucional que permita mejorar su incidencia en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de juventud, en los diferentes países de la región.

La finalidad de este programa, está vinculada –en definitiva- con el fomento de la participación juvenil en los procesos de desarrollo humano, centrados en el combate a la pobreza y la exclusión social, y en la construcción de sociedades más equitativas, más prósperas y más democráticas, en el marco de la integración regional y a la luz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados en el seno de las Naciones Unidas.

La evaluación concentra sus esfuerzos en 8 ciudades: La Paz (en Bolivia), Lima e Iquitos (en Perú), Quito y Guayaquil (en Ecuador), Bogotá y Medellín (en Colombia) y Caracas (en Venezuela). En cada país, se contó con la colaboración de un Consultor Nacional: Ramiro Argandoña en Bolivia, Mauro Cervino en Ecuador, Fulvia Marques en Colombia, Sandro Maccasi en Perú, y Victoria Vigio en Venezuela. Asimismo, se contó con la colaboración de una amplia gama de informantes calificados y líderes juveniles, que aportaron su tiempo y su experiencia a nuestro trabajo, por lo cual, les expresamos nuestro agradecimiento.

A los efectos de concretar el Estudio, se está trabajando en base a cuatro tipos de tareas específicas: (i) revisión de la literatura disponible, a los efectos de caracterizar genéricamente el objeto de estudio; (ii) entrevistas a dirigentes juveniles, a los efectos de identificar objetivos, líneas de acción, actividades y otros elementos de la dinámica de los movimientos juveniles; (iii) realización de grupos focales, a los efectos de analizar impactos y percepciones entre los propios beneficiarios (jóvenes participantes); y (iv) entrevistas a informantes calificados (gubernamentales, académicos, sociales, etc.) a los efectos de evaluar percepciones y enfoques externos respecto al objeto de estudio.

Pero para analizar la dinámica en la que se desenvuelven los movimientos juveniles en ella región andina, importa primero realizar una caracterización general de la región, a los efectos de ubicar el tema en el contexto correspondiente, mostrando –esquemáticamente- las disparidades existentes, tanto entre los países en general (tamaño, cantidad de habitantes, economía, desarrollo social, etc.) como entre los jóvenes en particular (número, inserción social, etc.).

Para ello, en las páginas que siguen ofrecemos un conjunto de informaciones estadísticas sobre las disparidades aludidas (comparando esquemáticamente los cinco países incluidos en este estudio en cada ítem particular), y al mismo tiempo ofrecemos una sintética crónica sobre las políticas públicas de juventud existentes en la región, diferenciando los planos nacional y municipal de dichas políticas. Cerramos estas notas, con una presentación esquemática del “marco teórico” con el que estamos abordando este estudio, en términos de una primera “visión de conjunto” sobre el tema, a desarrollar luego en los estudios de caso.

Desde que en 1969 se firmaron los acuerdos que dieron vida al Pacto Andino, la región ha estado sacudida por diversos acontecimientos económicos, políticos y sociales, que han impactado fuertemente en la integración entre sus países miembros. En cualquier caso, los cinco países miembros actuales (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) conforman un vasto territorio, rico en minerales y con abundantes tierras fértiles para la agricultura, más allá de los amplios espacios ocupados por montañas y zonas selváticas.

El balance de estos 35 años de integración regional, permite identificar avances y retrocesos importantes, fruto de la dinámica de economías y sociedades muy diversas entre sí, y que cuentan con debilidades y potencialidades muy marcadas. Entre las primeras, los estudios más recientes destacan la persistencia de disparidades económicas entre países, la baja representatividad del intercambio andino respecto del total del comercio de sus miembros, la concentración del intercambio intracomunitario en un grupo pequeño de regiones o provincias, la debilidad de los flujos de inversión intracomunitaria, y las fluctuaciones en el comercio, entre otras. Entre las segundas, por su parte, estos mismos estudios destacan la calidad del intercambio comunitario, la importante generación de empleo derivada de dichos intercambios, el avance en los esfuerzos de coordinación en la negociación ante terceros, y el avance en la cooperación financiera, entre otros (Comunidad Andina 2004).

No es posible dar cuenta –en el marco de estas notas- de la calidad y de las dimensiones de estos procesos, pero importa –al menos- trazar algunas “pinceladas” gruesas que nos permitan caracterizar (aunque sea de un modo esquemático y general) a la región en la que se concentra nuestro estudio, como una forma de ubicar con cierta precisión a nuestro “objeto de estudio”. En este sentido, incluimos en las páginas que siguen, algunos cuadros estadísticos generales y específicos, con algunos pequeños comentarios, comenzando por los indicadores más generales de la información disponible.

Así, importa dimensionar la región, tanto en términos poblacionales como económicos. Los Cuadros 1 y 2 ofrecen la información respectiva, y en ellos es posible observar que las tasas de crecimiento de la población total están disminuyendo notoriamente en todos los países, y otro tanto ocurre (aunque con menor intensidad) en lo que atañe al crecimiento de la población económicamente activa. En ambos casos, de todos modos, la región ostenta tasas de crecimiento que se ubican –en todos los casos- por encima de los promedios de América Latina, lo que nos permite recordar que –en este sentido- la región andina reúne países en plena transición demográfica, a diferencia de otros países que están en etapas avanzadas o incipientes (según los casos) en estas materias.

Por su parte, en lo que atañe a las tasas de crecimiento económico, puede afirmarse que históricamente éstas han sido relativamente bajas, y en algunos casos nacionales (sobre todo en los últimos años) hasta negativas (como en el caso de Venezuela). Otros países, en cambio, muestran mejores indicadores últimamente (como en el caso de Perú). Si concentramos la mirada en el crecimiento del producto por habitante, la situación se torna más crítica, pues en casi todos los casos, estamos ante la existencia de niveles muy bajos y hasta negativos (de nuevo, Venezuela aparece como el caso más crítico).

Cuadro n° 1: tasa de crecimiento de la población total y de la población activa por quinquenios en la Región Andina 1980-2015 (%)

<b>Población Total</b>							
PAISES	1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000.05	2005-10	2010-15
BOLIVIA	2.2	2.2	2.3	2.4	2.2	2.0	1.8
COLOMBIA	2.1	2.0	1.9	1.9	1.7	1.5	1.4
ECUADOR	2.7	2.4	2.2	2.0	1.7	1.5	1.3
PERU	2.4	2.2	1.8	1,7	1.5	1.4	1.3
VENEZUELA	2.5	2.6	2.3	2.0	1.8	1.6	1.5
AMÉRICA LATINA	2.1	1.9	1.7	1.6	1.5	1.3	1.2
<b>Población Económicamente Activa</b>							
PAISES	1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000.05	2005-10	2010-15
BOLIVIA	2.2	3.1	3.0	3.1	3.0	3.0	3.0
COLOMBIA	3.0	3.2	2.9	2.8	2.6	2.4	2.1
ECUADOR	4.1	4.0	3.5	3.3	3.0	2.7	2.3
PERU	3.3	2.9	2.7	2.9	2.7	2.4	2.1
VENEZUELA	3.6	3.6	3.3	3.1	2.9	2.6	2.3
AMÉRICA LATINA	2.9	2.8	2.7	2.5	2.3	2.0	1.8

Fuente: CEPAL (2004) **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003**. Santiago.

Cuadro n° 2: producto bruto interno en la Región Andina 1981-2003

<b>Producto Interno Bruto Total</b>					
PAISES	1981-1990	1991-2000	2001	2002	2003
BOLIVIA	0,2	3,8	1,6	2,7	2,5
COLOMBIA	3,7	2,6	1,4	1,7	3,4
ECUADOR	1,7	1,7	5,5	3,8	2,0
PERU	- 1,2	4,2	0,2	4,9	4,0
VENEZUELA	- 0,7	2,0	3,5	- 9,0	- 9,5
AMÉRICA LATINA	1,2	3,3	0,4	- 0,4	1,5
<b>Producto Interno Bruto por Habitante</b>					
PAISES	1981-1990	1991-2000	2001	2002	2003
BOLIVIA	- 1,9	1,4	- 0,7	0,4	0,2
COLOMBIA	1,6	0,6	- 0,4	- 0,1	0,6
ECUADOR	- 0,9	- 0,4	3,5	1,9	0,2
PERU	- 3,3	2,4	- 1,4	3,2	2,4
VENEZUELA	- 3,2	- 0,1	1,5	- 10,7	- 11,2
AMÉRICA LATINA	- 0,9	1,5	- 1,1	- 1,9	0,0

Fuente: CEPAL (2000 y 2003) **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2000 y 2003**. Santiago.

Por su parte, el Cuadro N° 3 permite volver la mirada sobre la gente, analizando los niveles de pobreza e indigencia verificados en los últimos años. En este sentido, con la excepción de Ecuador, la situación se ha agravado en todos los casos, tanto en el análisis de los hogares como de las personas. En su conjunto, además, estamos ante la presencia de porcentajes de población por debajo de las líneas de pobreza y de indigencia, significativamente altas, ubicadas sobre los promedios regionales.

Cuadro n° 3: indicadores de pobreza e indigencia (hogares y población) en los países de la Región Andina (%) 1990 – 2002

PAÍS	AÑO	LÍNEA DE POBREZA		LÍNEA DE INDIGENCIA	
		Hogares	Personas	Hogares	Personas
Bolivia	1989	48,9	52,6	21,9	23,0
	1997	56,7	62,1	32,7	37,2
	1999	54,7	60,6	32,5	36,4
	2002	55,5	62,4	31,7	37,1
Colombia	1994	47,3	52,5	25,0	28,5
	1997	44,9	50,9	20,1	23,5
	1999	48,7	54,9	23,2	26,8
	2002	44,6	50,6	20,7	23,7
Ecuador	1990	55,8	62,1	22,6	26,2
	1997	49,8	56,2	18,6	22,2
	1999	58,0	63,5	27,2	31,3
	2002	42,6	49,0	16,3	19,4
Perú	1997	40,5	47,6	20,4	25,1
	1999	42,3	48,6	18,7	22,4
	2001	46,8	54,8	20,1	24,4
Venezuela	1990	34,2	39,8	11,8	14,4
	1997	42,3	48,0	17,1	20,5
	1999	44,0	49,4	19,4	21,7
	2002	43,3	48,6	19,7	22,2

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Por su parte, los indicadores sociales que aparecen en el Cuadro N° 4, permiten constatar que se han producido avances en todos los casos (con muy pocas excepciones), pero éstos han sido extremadamente lentos en casi todos los casos nacionales, y en algunos de ellos siguen mostrando niveles preocupantes de subdesarrollo (Bolivia, por ejemplo). Un caso particularmente destacable es el de Venezuela, país donde la esperanza de vida es relativamente alta, al tiempo que se constata un aumento en el porcentaje de personas subnutridas durante los años noventa, indicador en el que Perú se destaca –al contrario– por los importantes avances logrados en el mismo período. Por último, llama la atención que Colombia haya descendido en el porcentaje de población con acceso a agua potable.



Cuadro n° 4: indicadores de desarrollo social en la Región Andina 1990 – 2000

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Esperanza de Vida al Nacer 1990-1995	59,3	68,6	68,8	66,7	71,8
Esperanza de Vida al Nacer 1995-2000	61,4	70,7	69,9	68,3	72,8
Tasa de Mortalidad Infantil 1990-1995	75,1	35,2	49,7	55,5	23,2
Tasa de Mortalidad Infantil 1995-2000	66,7	30,0	45,6	42,1	20,9
Tasa de Mortalidad en Menores de 5 años 1990-1995	99	47	65	77	28
Tasa de Mortalidad en Menores de 5 años 1995-2000	87	39	60	65	25
Proporción Personas Subnutridas (%) 1990-1992	26	17	8	40	11
Proporción Personas Subnutridas (%) 1998-2000	23	13	5	11	21
Tasa de Analfabetismo 1990	21,9	11,6	12,4	14,5	11,1
Tasa de Analfabetismo 2000	14,6	8,4	8,4	10,1	7,5
Acceso a fuente de Agua Potable 1990	71	94	71	74	---
Acceso a fuente de Agua Potable 2000	83	91	85	80	83
Acceso a Saneamiento 1990	52	83	70	60	---
Acceso a Saneamiento 2000	70	86	86	71	68

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago. En base a datos de CELADE, FAO, OMS, UNICEF y UNESCO.

Notas: La esperanza de vida al nacer está medida en años; la tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos; las personas subnutridas están medidas como porcentaje de la población total; la tasa de analfabetismo está referida a la población de 15 años y más y es un porcentaje de la población de la misma edad; y el acceso a agua potable y saneamiento, está expresado como porcentaje de la población total.

Por su parte, la distribución del ingreso muestra diferencias muy marcadas entre ricos y pobres en todos los países. Las cifras del Cuadro N° 5, a su vez, permiten constatar que la situación se mantiene estable en el tiempo en el caso peruano, al tiempo que muestra signos de leve mejoría en Ecuador. Por su parte, Bolivia, Colombia y Venezuela muestran signos claros de empeoramiento en la distribución de la riqueza (la situación de los pobres empeora y la de los ricos mejora).

Cuadro n° 5: distribución del ingreso en la Región Andina 1990 – 2002

PAÍSES	AÑO	Ingreso Promedio	40 % más pobre	30 % siguiente	20 % anterior al 10 % más rico	10 % más rico
Bolivia	1989	7,7	12,1	22,0	27,9	38,2
	1997	5,8	9,4	22,0	27,9	40,7
	1999	5,7	9,2	24,0	29,6	37,2
	2002	6,1	9,5	21,3	28,3	41,0
Colombia	1994	8,4	10,0	21,3	26,9	41,8
	1997	7,3	12,5	21,7	25,7	40,1
	1999	6,7	12,3	21,6	26,0	40,1
	2002	7,2	11,9	22,2	26,8	39,1
Ecuador	1990	5,5	17,1	25,4	27,0	30,5
	1997	6,0	17,0	24,7	26,4	31,9
	1999	5,6	14,1	22,8	26,5	36,6
	2002	6,7	15,4	24,3	26,0	34,3
Perú	1997	8,1	13,4	24,6	28,7	33,3
	1999	8,2	13,4	23,1	27,1	36,5
	2001	6,2	13,4	24,6	28,5	33,5
Venezuela	1990	8,9	16,7	25,7	28,9	28,7
	1997	7,8	14,7	24,0	28,6	32,8
	1999	7,2	14,6	25,1	29,0	31,4
	2002	7,1	14,3	24,9	29,5	31,3

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: El “ingreso promedio” refiere al ingreso promedio mensual de los hogares, expresado en múltiplos de la línea de pobreza per cápita.

Todos estos indicadores guardan relación –en buena medida- con la dinámica de las políticas públicas, y se puede corroborar claramente comparando los niveles de gasto público social en cada país. Como puede apreciarse en el Cuadro N° 6, en todos los casos estamos ante niveles muy bajos, tanto en términos absolutos (menos de 500 dólares) como relativos (tasas menores al 10 o el 20 % respecto al producto, y de menos de la mitad del gasto público total, con la excepción de Bolivia).

Cuadro n° 6: gasto público social per cápita en la Región Andina

(En Dólares de 1997)						
PAISES	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Bolivia	---	---	121	147	169	183
Colombia	158	195	297	403	357	337
Ecuador	88	94	121	134	126	131
Perú	76	101	146	166	178	187
Venezuela	320	355	287	317	307	402
(Como Porcentaje del Producto Bruto Interno)						
PAISES	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Bolivia	---	---	12,4	14,6	16,3	17,9
Colombia	6,8	8,1	11,5	15,3	14,0	13,6
Ecuador	5,5	5,8	7,4	8,2	8,1	8,8
Perú	4,0	5,3	6,7	7,1	7,7	8,0
Venezuela	8,5	8,9	7,6	8,3	8,4	11,3
(Como Porcentaje del Gasto Público Total)						
PAISES	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001
Bolivia	---	---	47,3	54,2	56,8	60,4
Colombia	28,8	32,2	39,9	41,8	33,4	33,5
Ecuador	35,4	37,9	36,1	32,9	31,8	29,8
Perú	33,9	36,0	40,2	41,0	43,4	46,8
Venezuela	32,9	40,1	35,3	35,5	36,6	37,9

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

En los últimos años, se han ido desplegando importantes esfuerzos programáticos e institucionales relacionados con la juventud en la mayor parte de los países de la región andina, lo cual, marca un contraste evidente con el pasado, en la medida en que comienza a consolidarse una tendencia que mira a los jóvenes con preocupación, pero también con expectativa, en función de los aportes que las nuevas generaciones podrían brindar a la construcción de sociedades más prósperas, más equitativas y más democráticas. Esto que ya tiene su tiempo en Colombia, ha comenzado a evidenciarse –también– en Perú y aunque el proceso en Bolivia, Ecuador y Venezuela tiene otras dinámicas, también se notan avances.

En dicho marco, se han ido conociendo varios estudios centrados en la dinámica de la participación ciudadana de las nuevas generaciones (por ejemplo, Macassi 2004,) y en la dinámica de las políticas públicas relacionadas con este sector poblacional (Programa Presidencial Colombia Joven 2004, CONAJU 2004), así como importantes balances sobre la situación de los jóvenes (Cevallos coord., 2004) y hasta “estados del arte” sobre el conocimiento generado en los últimos años en relación a este sector poblacional (Universidad Central 2004).

En este marco, resulta sumamente relevante contar con la información básica que permita analizar este tipo de dinámicas, en términos comparados y con esquemas interpretativos potentes, que vayan más allá de las cifras, y permitan explicar las razones de las limitaciones que –en general– se constatan regularmente en este tipo de evaluaciones. La edición del Panorama Social de América Latina 2002-2003 (CEPAL 2004), que utilizamos intensamente en la primera parte, permite contar con la información necesaria, por lo cual, en esta sección ofrecemos un panorama regional comparado, acerca de la situación de los jóvenes, en lo que atañe a su inserción laboral y a su preparación para la asunción de roles adultos y el ejercicio de derechos ciudadanos, a través de la educación, dada la relevancia que estas dimensiones estructurales tienen en términos de caracterización general.

El panorama general, muestra una situación preocupante, atravesada en buena medida por la exclusión social de una amplia gama de jóvenes (en todos los casos nacionales), visible especialmente en las elevadas tasas de desempleo juvenil y en los elevados niveles de fracaso escolar verificados en los últimos años. Y aunque no nos detenemos a considerar las implicancias efectivas de esta preocupante situación, lo cierto es que se trata de un cuadro que favorece y alienta los comportamientos disruptivos de jóvenes que, ante la falta de perspectivas ciertas de integración social (en el sentido amplio del término) se vuelcan a actividades relacionadas con la violencia y al margen de la legalidad establecida.

Pero antes de sumergirnos en la “evidencia” correspondiente, importa destacar que estamos ante un cuadro donde la población joven es numéricamente muy importante, y aunque en términos relativos (según ya destacamos) las tasas de crecimiento general están descendiendo, ello no ocurre en el caso de las generaciones jóvenes, en la medida en que la realidad muestra que los países de la región están incluidos claramente en la dinámica del denominado “bono demográfico”, que permite afirmar que estamos ante la mayor generación joven de toda la historia demográfica en la región.

En efecto, las cifras del Cuadro N° 7 permite constatar que la cantidad de jóvenes en la región viene aumentando constantemente (pasando de menos de 15 millones en 1970 a casi 27 millones en 1990, alcanzando casi 32 millones en 2000) tendencia que seguirá fuerte en las próximas décadas (llegando a más de 36 millones en 2010, a 38 millones y medio en 2020 y a más de 39 millones de jóvenes en 2030, cifra en torno a la cual se irá estabilizando). Más de un tercio de este total está constituido por los jóvenes colombianos, seguidos por los venezolanos y peruanos (son más de un quinto del total en ambos casos).

Cuadro n° 7: jóvenes de 15 a 29 años por país en la Región Andina 1970-2050

<b>(miles de jóvenes)</b>									
PAISES	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Bolivia	1.094	1.430	1.781	2.304	2.853	3.429	3.694	3.763	3.642
Colombia	5.926	8.522	10.491	11.582	13.063	14.082	14.214	14.407	14.335
Ecuador	1.516	2.201	2.935	3.669	4.104	4.281	4.260	4.165	4.174
Perú	3.383	4.774	6.190	7.470	8.259	8.424	8.397	8.309	8.298
Venezuela	2.774	4.415	5.521	6.642	7.829	8.291	8.460	8.377	8.385
TOTAL	14.693	21.342	26.918	31.667	36.108	38.507	39.025	39.021	38.834
<b>(porcentaje de jóvenes en el total de la región)</b>									
PAISES	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Bolivia	7,5	6,7	6,6	7,3	7,9	8,9	9,5	9,6	9,4
Colombia	40,3	39,9	39,0	36,6	36,2	36,6	36,4	36,9	36,9
Ecuador	10,3	10,3	10,9	11,6	11,4	11,1	10,9	10,7	10,7
Perú	23,0	22,4	23,0	23,5	22,9	21,9	21,5	21,3	21,4
Venezuela	18,9	20,7	20,5	21,0	21,6	21,5	21,7	21,5	21,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: CELADE **Boletín Demográfico N° 62**, Santiago 1998.

Por su parte, las cifras del Cuadro N° 8, permiten observar los niveles de participación de los jóvenes en la actividad económica, en comparación con otros grupos etáreos, diferenciando sexos, y observando la evolución del fenómeno en la última década. Así, resulta evidente que las tasas de participación de los jóvenes varones se han ido modificando en forma poco significativa y con tendencias diversas entre países, en un contexto donde lógicamente, los niveles aumentan correlativamente con la edad. Sin embargo, en el caso de las mujeres, los aumentos son muy notorios (con la excepción de Perú) destacándose el caso de Venezuela, donde el crecimiento es muy evidente entre las jóvenes, al igual que en los otros grupos etáreos, y en sintonía con lo que también ocurre entre los varones jóvenes (en contraste con el caso peruano, donde los niveles descienden). La “excepcionalidad” del caso peruano, de todos modos, habría que relativizarla, en



la medida en que el entorno temporal observado es más corto que en el resto de los países, lo cual puede estar mostrando fenómenos más “coyunturales” que “estructurales”.

Cuadro n° 8: tasas de participación en la actividad económica en la Región Andina por sexo y edades a nivel urbano 1989 – 2002

PAIS	Año	Hombres				Mujeres			
		15 - 24	25 - 34	35 - 49	50 y más	15 - 24	25 - 34	35 - 49	50 y más
Bolivia	1989	47	90	97	64	35	57	61	34
	1994	50	92	98	65	37	62	68	37
	1997	48	92	98	73	35	61	68	42
	1999	49	93	98	72	40	64	71	46
	2000	51	92	98	74	36	68	74	42
	2002	51	93	98	75	39	71	75	49
Colombia	1991	62	97	97	69	44	63	56	22
	1994	58	96	97	65	43	65	59	21
	1997	55	96	97	65	42	68	63	24
	1999	59	96	96	64	48	73	69	27
	2002	61	96	96	65	51	76	72	32
Ecuador	1990	56	95	98	78	33	54	56	31
	1994	59	96	98	76	39	58	58	34
	1997	58	97	98	75	38	61	62	35
	1999	64	97	98	76	45	65	67	36
	2002	60	96	98	74	40	65	67	41
Perú	1997	66	96	98	77	54	74	76	45
	1999	53	87	91	68	49	66	66	39
	2001	56	88	92	66	46	67	69	38
Venezuela	1990	55	93	96	71	25	51	52	21
	1994	58	94	97	68	26	52	53	20
	1997	66	96	97	73	34	59	61	28
	1999	67	97	97	75	36	61	64	30
	2002	64	96	97	72	34	60	63	32
		67	97	97	74	42	69	71	37

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Otro dato relevante es el relacionado con los niveles de remuneración que se obtienen por el desempeño de roles laborales en términos de ocupación o empleo. El Cuadro N° 9 muestra las disparidades existentes entre sexos (en detrimento de las mujeres) lo cual se suma a las inequidades que afectan a los jóvenes (tema sobre el cual existe una abundante evidencia en la literatura disponible). Sin embargo, importa destacar que los mayores niveles de equidad entre varones y mujeres, se verifica en el grupo de los jóvenes, lo que muestra que la evolución en el tiempo tiende a favorecer una mayor igualdad. En este sentido, se destacan claramente los casos de Colombia y Perú, donde la equidad entre varones y mujeres –en estas materias- es prácticamente total. Alternativamente, se podría interpretar que estos mayores niveles de equidad en los primeros tramos de la inserción laboral, se van perdiendo luego, a medida en que las trayectorias respectivas se van consolidando, pero no contamos con la información suficiente como para afirmarlo.

Cuadro n° 9: ingreso medio de las mujeres, comparado con el de los hombres, según grupos de edad en países de la Región Andina 1989-2002 (En porcentajes)

PAÍSES	AÑO	TOTAL	15-24	25-34	35-44	45-54	55 y Más
Bolivia	1989	59	71	65	54	54	62
	1994	54	61	61	58	44	40
	1997	60	60	67	72	47	40
	1999	63	72	70	55	67	54
	2002	61	80	68	56	53	44
Colombia	1991	68	88	77	64	56	55
	1994	68	97	80	69	52	48
	1997	79	90	95	83	60	58
	1999	75	101	86	69	68	55
	2002	77	99	83	73	73	58
Ecuador	1990	66	80	70	61	60	64
	1994	67	77	73	65	57	58
	1997	75	90	84	70	64	67
	1999	67	99	82	61	51	55
	2002	67	83	77	66	55	50
Perú	1997	60	80	67	58	49	41
	1999	63	95	83	63	47	32
	2001	67	91	75	59	59	56
Venezuela	1990	66	80	72	64	57	48
	1994	70	96	77	64	56	57
	1997	69	84	77	62	60	55
	1999	74	92	76	71	65	57
	2002	76	86	80	74	70	58

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Cifras correspondientes a Zonas Urbanas, que expresan la Disparidad de los Ingresos Laborales por Sexo, según Grupos de Edad, en el Total de la Población Ocupada.

Todo lo contrario ocurre en términos de tasas de desempleo, esfera en la cual se siguen verificando las enormes asimetrías existentes entre jóvenes y adultos, que se han constatado –al menos- en los últimos cincuenta años (prácticamente, desde que se llevan estadísticas regulares en estas materias), en perjuicio –claramente- de los jóvenes, cuyas tasas de desempleo duplican y hasta triplican el desempleo adulto. Entre países, los niveles más altos de desempleo juvenil se registran en Colombia y Venezuela, siendo más bajos en Perú y Bolivia (intermedios en el caso de Ecuador) países donde el problema real es el subempleo, sobre el cual no se cuenta con mediciones adecuadas. Las mujeres jóvenes están más afectadas por el desempleo en casi todos los países de la región (con la excepción de Perú) pero esto es particularmente notorio en el caso del Ecuador, donde el desempleo de las mujeres jóvenes duplica al de los varones de su misma edad (Cuadro N° 10).

Cuadro n° 10: tasas de desempleo abierto, según sexo y edad, en zonas urbanas de los países de la Región Andina, 1990 – 2002

		15 a 24 años			25 a 34 años			35 a 44 años			45 años y más		
PAÍS	SEXO	1990	1997	2002	1990	1997	2002	1990	1997	2002	1990	1997	2002
Bolivia	Total	17,4	6,4	11,2	8,5	3,7	7,1	5,1	2,9	4,6	6,6	2,1	3,3
	Hombre	18,2	5,8	9,2	7,5	3,4	4,8	5,5	3,1	3,2	8,5	2,8	4,0
	Mujer	16,5	7,1	13,4	9,9	4,2	9,7	4,6	2,5	6,1	3,8	1,2	2,4
Colombia	Total	19,7	24,3	32,0	8,3	11,8	17,0	4,2	6,5	11,4	3,8	5,8	10,1
	Hombre	15,3	20,7	28,7	5,5	8,6	13,4	2,8	5,4	9,2	3,7	6,1	10,4
	Mujer	24,8	28,3	35,6	11,8	15,6	20,9	6,2	7,9	13,8	3,9	5,1	9,7
Ecuador	Total	13,5	18,9	17,4	6,4	9,7	9,2	2,7	4,7	5,9	1,3	3,8	5,2
	Hombre	11,2	15,1	12,0	3,2	6,4	4,7	1,7	3,6	3,1	1,3	3,4	4,3
	Mujer	17,2	24,5	25,5	11,3	14,3	15,3	4,5	6,3	9,8	1,4	4,6	6,7
Perú	Total	---	18,2	12,4	---	7,4	6,4	---	6,0	4,7	---	10,5	5,6
	Hombre	---	15,3	12,6	---	4,8	5,2	---	2,6	3,9	---	9,0	6,0
	Mujer	---	21,3	12,2	---	10,3	7,7	---	9,7	5,7	---	13,0	5,0
Venezuela	Total	19,3	19,8	28,2	11,3	10,6	16,3	5,9	6,8	11,1	4,5	5,5	9,9
	Hombre	19,9	16,4	24,4	12,3	8,3	13,5	6,9	5,7	9,9	5,5	5,6	10,4
	Mujer	18,0	26,6	34,5	9,6	14,3	20,4	4,0	8,5	12,9	1,7	5,3	9,0

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

En lo que tiene que ver con la educación, los cuadros siguientes brindan la información correspondiente. En primer lugar, el Cuadro N° 11 muestra los niveles de asistencia escolar en áreas urbanas, para ambos sexos, diferenciando niveles de ingreso y grupos de edad. Como puede apreciarse, los grupos más pobres se concentran abrumadoramente en la enseñanza básica, pero tienen también (en algunos países) una importante presencia en la enseñanza media. Por su parte, los grupos más ricos tienen mayor acceso a la educación media y superior, triplicando la presencia de los más pobres en este nivel. Las diferencias entre países no son muy marcadas, pero de todos modos sobresalen los mayores niveles de cobertura educativa en Bolivia y Ecuador, mientras que –en paralelo– se mantienen rezagos importantes –sobre todo en educación superior– en Perú, Colombia y Venezuela, esfera en la cual, se han registrado importantes avances en el caso de Bolivia. El caso venezolano, además, muestra una involución importante entre los jóvenes más pobres en materia de acceso a la educación superior, en un contexto donde ésta se ha elitizado crecientemente, al igual que en los otros cuatro países de la región.

Cuadro n° 11: asistencia escolar en áreas urbanas, ambos sexos, según quintil de ingreso per cápita y grupos de edad 1989 – 2002 (en porcentajes de la población de la misma edad)

		7 a 12 años			13 a 19 años			20 a 24 años		
PAIS	AÑO	Total	20 % más pobre	20 % más rico	Total	20 % más pobre	20 % más rico	Total	20 % más pobre	20 % más rico
Bolivia	1989	97,3	95,9	96,3	85,0	84,4	87,5	44,3	45,6	52,7
	2002	96,9	95,6	98,3	84,6	84,2	88,2	43,3	32,9	74,3
Colombia	1990	96,0	92,6	99,1	74,9	66,3	92,8	28,1	15,3	48,9
	2002	96,3	94,0	99,4	68,2	64,3	85,0	23,9	13,1	52,7
Ecuador	1990	97,8	97,1	98,6	77,2	78,1	84,5	35,4	32,5	42,0
	2002	95,9	92,6	98,6	73,3	68,1	87,3	30,2	17,1	50,4
Perú	1997	97,6	96,2	99,5	72,4	73,1	84,1	29,8	20,7	44,6
	2001	98,6	97,7	98,9	72,9	72,2	74,8	27,7	18,9	40,6
Venezuela	1990	95,4	94,3	97,9	68,7	68,8	78,3	27,3	27,0	39,3
	2002	96,7	94,6	98,6	67,2	62,7	77,8	33,6	20,8	54,7

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Estos mismos temas pueden ser observados desde otro ángulo complementario, revisando la cantidad de años de educación acumulados por parte de los jóvenes, diferenciando zonas urbanas y rurales. Así (Cuadro N° 12) resulta reconfortante constatar que la evolución a lo largo del tiempo ha sido favorable en todos los países de la región, pero al mismo tiempo, resulta preocupante constatar que –en todos los casos- la cantidad de jóvenes que cuentan con más de 10 años de educación acumulada (requeridos para procesar una fluida integración social en este nuevo siglo) son todavía un grupo reducido en las áreas rurales, en contraste con las áreas urbanas, donde este grupo es –en general- más numeroso.

Cuadro n° 12: años de instrucción de los jóvenes de 15 a 24 años en países andinos, por área de residencia, 1980 – 2002 (en porcentajes, para ambos sexos)

		Zonas Urbanas				Zonas Rurales			
PAÍS	AÑO	0 a 5 años	6 a 9 años	10 a 12 años	13 años y más	0 a 5 años	6 a 9 años	10 a 12 años	13 años y más
Bolivia	1997	11,9	31,1	44,4	12,6	48,3	34,9	15,3	1,5
	2002	8,8	29,5	45,8	15,9	44,3	34,1	20,5	1,2
Colombia	1980	31,2	40,9	21,1	6,8	---	---	---	---
	1990	19,6	40,4	31,0	9,0	---	---	---	---
	1991	21,8	37,9	29,7	10,6	60,1	25,7	13,6	0,5
	1994	17,7	37,9	35,9	8,4	55,8	29,5	14,0	0,7
	1999	14,6	32,4	43,2	9,8	46,2	30,7	21,8	1,3
	2002	13,5	29,5	37,1	19,9	---	---	---	---
Ecuador	1990	5,8	45,9	37,0	11,4	---	---	---	---
	1994	4,8	42,3	39,5	13,4	---	---	---	---
	1999	6,0	41,0	39,5	13,6	---	---	---	---
	2002	6,5	39,4	37,6	16,5	---	---	---	---
Perú	1999	3,4	32,9	49,6	14,1	25,1	49,0	22,7	3,2
	2001	5,6	31,6	44,0	18,8	22,1	48,7	23,5	5,7
Venezuela	1981	13,5	58,5	20,4	7,7	46,1	46,4	6,8	0,7
	1990	10,3	56,5	23,6	9,6	39,0	51,3	8,5	1,2
	1994	10,2	48,2	28,8	12,8	38,2	48,4	10,9	2,5
	1999	10,7	48,2	27,3	13,8	---	---	---	---
	2002	9,9	46,3	29,0	14,8	---	---	---	---

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Las cifras de Colombia de 1980 y 1990 corresponden a ocho ciudades principales, mientras que las siguientes, cubren casi la totalidad de las áreas urbanas. Las cifras de Venezuela, a partir de 1997, corresponden al total nacional, dado que no se pueden discriminar por área de residencia.

Lo dicho es más visible –todavía- si observamos el promedio de años de estudio de la población joven, según zonas de residencia (urbanas y rurales) y países, a lo largo de la última década. Tal como lo muestra el Cuadro N° 13, solo en Bolivia y Perú se llega a los diez años (apenas) y en varios países en las zonas rurales, los promedios son preocupantemente bajos. La evolución en el tiempo –además- siendo positiva, muestra ritmos sumamente lentos en el aumento de los promedios respectivos, en casi todos los casos. A estos ritmos, se necesitarán varias décadas para llegar a los niveles que actualmente exige la dinámica de las sociedades modernas.



Cuadro n° 13: promedio de años de estudio de los jóvenes de 15 a 24 años, según sexo y zona de residencia, en países andinos (1980-2002) (en promedios)

		Zonas Urbanas			Zonas Rurales		
PAIS	AÑO	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Bolivia	1989	10,2	10,6	9,9	---	---	---
	1994	10,0	10,3	9,7	---	---	---
	2002	10,1	10,2	9,9	6,6	7,2	6,0
Colombia	1980	7,5	7,6	7,5	---	---	---
	1990	8,5	8,5	8,5	---	---	---
	1991	8,5	8,4	8,7	5,5	5,2	5,8
	1994	8,7	8,6	8,8	5,8	5,5	6,2
	1999	9,2	9,0	9,3	6,5	6,2	6,8
	2002	9,8	9,6	10,0	---	---	---
Ecuador	1990	9,4	9,1	9,6	---	---	---
	1994	9,7	9,6	9,8	---	---	---
	1999	9,6	9,4	9,8	---	---	---
	2002	9,7	9,5	9,8	---	---	---
Perú	1997	9,0	9,0	9,0	6,1	6,4	5,7
	2001	10,1	10,2	10,1	7,6	7,9	7,2
Venezuela	1981	8,0	7,7	8,2	5,1	4,9	5,4
	1990	8,4	8,2	8,7	5,7	5,2	6,2
	1994	8,7	8,4	9,1	6,0	5,7	6,4
	1999	8,8	8,2	9,3	---	---	---
	2002	8,9	8,5	9,4	---	---	---

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Nota: Las cifras de Colombia de 1980 y 1990 corresponden a ocho ciudades principales, mientras que las siguientes, cubren casi la totalidad de las áreas urbanas. Las cifras de Venezuela, a partir de 1997, corresponden al total nacional, dado que no se pueden discriminar por área de residencia.

Por último, otro tema preocupante es el relacionado con la deserción y el rezago escolar, que muestra niveles preocupantes en casi todos los casos considerados (Cuadro N° 14), siendo Bolivia el caso más preocupante, en la medida en que casi la mitad de los adolescentes incorporados al sistema educativo, han desertado del mismo. En el extremo opuesto se ubica Perú, donde los niveles de deserción se ubican en el entorno del 20 %.

Cuadro n° 14: jóvenes urbanos de 15 a 19 años en países de la Región Andina, según su situación a lo largo del ciclo escolar (en porcentajes)

		Desertores Escolares						Estudiantes y Egresados				
PAÍS	SEXO	No ingresaron al sistema educat	Desertores Tempranos	Desertores al fin Primer Ciclo	Desertores inicio Ciclo Secundario	Desertores al fin Ciclo Secundario	Sub Total de Desertores	Estudiantes muy Retrasados	Estudiantes poco retrasados	Estudiantes al día	Egresados del Sistema Educ	Sub Total Estudiantes y Egresados
Bolivia	Total	0,8	21,3	7,0	6,9	10,1	45,4	9,1	9,7	22,4	12,6	53,8
	Hombre	0,6	21,1	6,4	6,4	9,6	43,5	8,6	11,6	23,1	12,5	55,8
	Mujer	1,1	21,6	7,5	7,4	10,6	47,1	9,6	8,0	21,6	12,7	51,9
Colombia	Total	2,0	6,7	9,6	10,0	4,3	30,6	14,4	9,9	20,1	23,0	67,4
	Hombre	2,6	7,9	10,3	9,9	3,8	31,9	16,0	10,4	19,1	19,9	65,4
	Mujer	1,5	5,5	8,8	10,0	4,7	29,0	12,9	9,4	21,2	26,0	69,5
Ecuador	Total	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Hombre	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
	Mujer	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Perú	Total	0,9	6,8	7,4	4,6	4,0	22,8	16,0	11,8	24,0	24,5	76,3
	Hombre	0,5	5,1	7,0	4,8	3,9	20,8	18,4	12,7	23,7	23,8	78,6
	Mujer	1,2	8,5	7,9	4,5	4,2	25,1	13,4	10,8	24,4	25,2	73,8
Venezuela	Total	1,8	25,8	3,2	1,2	*	30,2	13,9	8,9	21,3	23,9	68,0
	Hombre	2,2	30,1	2,7	1,1	*	33,9	16,1	9,5	18,7	19,5	63,8
	Mujer	1,3	21,4	3,7	1,3	*	26,4	11,6	8,3	24,0	28,3	72,2

Fuente: CEPAL (2004) **Panorama Social de América Latina 2002-2003**. Santiago.

Notas: Las cifras de Bolivia, Colombia y Venezuela son de 2002, las de Perú son de 2001. Las cifras de Venezuela relacionadas con desertores del ciclo secundario, no están discriminadas entre “inicio” y “término”. No se dispone de los datos del Ecuador.

El cuadro esquemáticamente presentado en las páginas precedentes, muestra importantes disparidades entre países y evoluciones disímiles a lo largo del tiempo, pero en su conjunto, también evidencia una situación signada por agudos cuadros de exclusión social en el conjunto de la región. Esta situación, desafía claramente a las políticas públicas, en la medida en que éstas no cuentan con la capacidad necesaria como para encarar respuestas pertinentes y oportunas, que se ubiquen a la altura de las carencias que tienen que enfrentar. Mientras que en otros países de América Latina, algunos de estos problemas se están encarando con posibilidades ciertas de éxito, en la Región Andina todo es más difícil, dadas las dimensiones y complejidades de los desafíos existentes.

Sin embargo, en los últimos años, se han ido acumulando algunas iniciativas relevantes, y se han comenzado a diseñar planes y programas que intentan encarar este complejo conjunto de desafíos, y aunque la labor se sigue desplegando desde lógicas cortoplacistas y con carencias importantes en términos de enfoques y de inversión de recursos, comienzan a notarse algunos cambios relevantes en la dinámica de las políticas públicas de juventud, en casi todos los países de la región. Un esquemático recuento de dichas políticas, nos puede permitir corroborar lo que estamos diciendo, y a la vez, ubicar –al menos esquemáticamente- las reflexiones más específicas referidas a nuestro tema de análisis.

Sin duda, el caso de Colombia, es el que muestra más consistencia. Ya desde los inicios de la década de los años noventa se comienzan a desplegar esfuerzos en estas materias, explícitamente centrados en la participación juvenil desde un enfoque sustentado en el ejercicio de derechos. Así, desde la aprobación de la Constitución de 1991 y la estructuración de la Consejería Presidencial para la Infancia, la Juventud, la Mujer y la Familia (en el período 1991–1994), continuando luego con la creación del Vice Ministerio de la Juventud y la aprobación de la Ley General de la Juventud (en el período 1994-1998) y con la creación del Programa Presidencial Colombia Joven (en funciones desde 1998), se han ido acumulando varias experiencias innovadoras – aunque acotadas- en estas materias. Un inventario resumido sobre los logros y limitaciones de esta etapa (entre 1990 y 2002) debiera incluir –al menos- tres aspectos relevantes:

- Lejos de lo que suele decirse al momento de evaluar, se han invertido cuantiosos recursos en relación a las generaciones jóvenes, pero se han logrado impactos sumamente marginales, en la medida en que éstos se han utilizado en la implementación de políticas y programas sectoriales que no se han articulado adecuadamente. En este contexto, se han priorizado la educación y el tiempo libre, en detrimento de la inserción laboral y la atención al perverso vínculo de los jóvenes con la violencia.
- En la misma línea, los recursos se han invertido sin una adecuada focalización, por lo cual, los diferentes sectores juveniles se han beneficiado de manera diversa de los servicios ofrecidos desde las políticas públicas. Así, los jóvenes urbanos, pertenecientes a hogares de clase media y alta e integrados al sistema educativo, han logrado mayores beneficios, sobre todo en el caso de los varones y de los sectores blancos y mestizos dominantes (en perjuicio de los afroamericanos y los indígenas).

- El impacto de la labor de las instituciones especializadas en la promoción juvenil (tanto públicas como privadas) ha sido sumamente limitado, en la medida en que no han logrado incorporarse a la dinámica de las grandes políticas públicas (educación, salud, empleo, etc.) y se han tenido que “refugiar” en el escenario de la “participación” de los jóvenes. En esta esfera, la estructuración de espacios específicos para la participación juvenil, ha reforzado –sin proponérselo- el aislamiento social de los jóvenes, en lugar de promover una mayor y mejor integración de los mismos.

La labor desplegada desde las instituciones especializadas ha sido sumamente acotada en sus alcances por varias razones, pero entre ellas, una de las más relevantes tiene que ver con el propio enfoque asumido, desplegado desde el paradigma del *empoderamiento* de los jóvenes, considerados como *sujetos de derechos*. Este enfoque, aunque novedoso, ha sido limitado en sus alcances interpretativos y –por lo tanto- en sus impactos efectivos.

Esto es así, en la medida en que los jóvenes no actúan en función de las dimensiones materiales de su existencia (como lo hacen los trabajadores o las mujeres, por ejemplo) y por tanto no desarrollan acciones reivindicativas en términos *corporativos* (actúan en función de las dimensiones *simbólicas* de su existencia) pues al asumir que la condición juvenil es –por definición- transitoria, se preocupan más por construir el mejor de los mundos posibles (al que se deberán integrar) que por mejorar su actual condición social.

Por todo lo dicho, en los comienzos de la actual administración de gobierno (en 2002) se tomó la decisión de trabajar desde otros enfoques, complementando el siempre necesario empoderamiento de los jóvenes, con la incorporación de una *perspectiva generacional* al conjunto de políticas públicas, priorizando –desde el punto de vista del desarrollo humano en general- la atención de las nuevas generaciones, y con este enfoque –precisamente- es que se comenzó a trabajar en el diseño de una propuesta programática moderna y de mediano plazo, construida luego de un amplio y riguroso proceso consultivo.

Los resultados de este proceso, fueron presentados públicamente bajo el rótulo de “Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015” (Colombia Joven 2004). El documento, uno de los más rigurosos y sistemáticos conocidos en los últimos años, está redactado con un enfoque moderno y riguroso, que elude resueltamente los “lugares comunes” en los que reiteradamente se ha caído en este tipo de ejercicios, y lejos de centrarse en un planteo autorreferenciado, se sumerge en las complejidades de la dinámica social, económica, política y cultural colombiana, para intentar ubicar en dicho marco la dinámica más específicamente relacionada con los jóvenes.

En este marco, el texto parte destacando que “la Política Nacional de Juventud no es el conjunto de actividades que realiza el Programa Presidencial Colombia Joven, sino todos los esfuerzos y acciones que se adelantan desde las diferentes instituciones sectoriales de la administración pública y cuyos destinatarios, son los jóvenes” (idem, p. 6). Al mismo tiempo, destaca que “la Política Nacional de Juventud es el punto de partida y el escenario de llegada”, en la medida en que “el Plan Decenal de Juventud, que se formulará a través de un ejercicio de debate y concertación de amplia cobertura, será la ruta que permitirá que en Colombia exista tanto una Política de Estado en relación a los jóvenes, como una permanente discusión sobre asuntos relativos a la juventud” (idem, p. 9).

En la primera parte del documento (centrado en el diagnóstico de situación del que se parte) el texto realiza una caracterización demográfica del tema, junto a un análisis de la situación de los jóvenes en cuanto a participación en la vida pública, la solidaridad y la convivencia, al tiempo que revisa el acceso de los jóvenes a los diferentes servicios públicos, y su situación en relación

con las oportunidades económicas, sociales y culturales disponibles, cerrando este capítulo con un balance esquemático de las lecciones aprendidas en el terreno de las políticas públicas de juventud.

La segunda parte del texto está dedicada a explicitar los “fundamentos” de la Política Nacional de Juventud, destacando que ésta “reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho, portadores de valores y potencialidades específicas que los convierten en actores claves para la construcción de una sociedad más equitativa, democrática, en paz y con justicia social. De la existencia de amplias capacidades en los jóvenes –agrega el texto- depende en buena medida el desarrollo de la sociedad entera, pues durante la etapa vital de la juventud las personas se desarrollan y afianzan los atributos y cualidades que en el futuro permiten contar con unos ciudadanos sanos, educados, productivos y preparados para asumir los retos inherentes al mundo contemporáneo” (idem, p. 35).

En este marco, el documento asume una serie de “criterios” que sustentan la política de juventud, entre los que se incluyen: énfasis en lo local, equidad y pluralidad, enfoque de género, diferenciación entre adolescencia y juventud, destaque de los derechos de los jóvenes, perspectiva poblacional para incidir en lo sectorial, apropiación presupuestal, y relación dinámica y fluida con los Planes de Desarrollo (idem, pp. 37 a 39). La tercera parte del texto, por su parte, centrada en “objetivos y ejes estratégicos”, destaca tres prioridades: (i) participación en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia; (ii) acceso a bienes y servicios públicos; y (iii) aplicación de oportunidades sociales, económicas y culturales (p. 49).

En paralelo, el Programa Presidencial Colombia Joven ha ido implementando diversas acciones, tendientes a la concreción de sus principales orientaciones programáticas, en el terreno de la gestión efectiva de políticas públicas. Una evaluación de esta última etapa (Uribe 2004) señala que entre los principales logros del período 2002-2004, pueden destacarse –entre otros- los siguientes: (i) la construcción de un sólido y dinámico sistema de planeación, monitoreo, evaluación y sistematización (SIMPES) a los efectos de consolidar un modelo de administración y de gestión orientado al logro de resultados y al mejoramiento permanente de las tareas desarrolladas; (ii) la sistematización y difusión de la oferta de servicios a la juventud (para promover el acceso amplio y equitativo al respecto); (iii) el diseño de espacios de participación ciudadana juvenil (como el programa de voluntariado, el programa de control social de políticas públicas, las iniciativas relacionadas con la paz, el apoyo a los Consejos Locales de Juventud, etc.); y (iv) la concertación de una distribución precisa de roles y funciones a ser desempeñados entre los diferentes niveles del gobierno (nacional, departamental y local) a los efectos de potenciar el trabajo de todos y promover el mejor uso de los recursos públicos. Un período sumamente fecundo de trabajo, que está sentando las bases para concretar en el futuro, un gran salto cualitativo en estas materias.

Por otra parte, en lo que atañe a las políticas públicas de juventud en el Perú, podría sostenerse que las mismas han dado un salto cualitativo importante en el 2002, con la creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) compuesto por una instancia gubernamental (la Comisión Nacional de la Juventud) y una instancia de los jóvenes organizados (el Consejo de Participación de la Juventud).

El sistema institucional creado con la aprobación de la Ley N° 27802 y su correspondiente reglamentación, hace un fuerte énfasis en dos aspectos claves de la labor a desplegar desde cualquier estructura del Estado en estas temáticas, a saber, la prestación de servicios a los jóvenes (a los efectos de mejorar su calidad de vida) y el fomento de su activa participación en el proceso (a los efectos de asegurar el cumplimiento de sus derechos ciudadanos). Al mismo tiempo, se hace un énfasis especial en la necesidad de articular programas y proyectos, tanto en la propia estructura del Estado, como entre éste y la Sociedad Civil.



Desde el punto de vista comparado (con otras leyes similares existentes en varios países de América Latina, entre los que se destacan Colombia, México y República Dominicana) la ley 27802 que estamos comentando tiene varias particularidades a destacar, pero lo que más resalta es su perfil “pragmático” (lo que la acerca a la ley mexicana) alejado de pretensiones “totalizantes” (lo que la aleja de las leyes colombiana y dominicana). Esto es particularmente notable en lo que atañe a la definición de “derechos y deberes” (apenas un artículo en cada caso) en contraposición a lo que ocurre con las normas establecidas en lo referido a aspectos operativos (la mayor parte del articulado).

En la misma línea, llama la atención la sabia decisión (al menos desde nuestro punto de vista) de no incluir en los capítulos de roles y funciones, ninguna mención referida a “ejecución” de planes, programas y proyectos. La ley es tan consecuente con este enfoque (totalmente compatible, al menos desde nuestro enfoque) que la función de ejecución no aparece en ninguno de los organismos creados (ni la CNJ, ni el CPJ, ni CONAJU, y ni siquiera el Comité de Coordinación, “ejecutan”), con lo cual, esta función queda radicada (por defecto y no por definición expresa) en los organismos que ya vienen ejecutando (lo cual podría ser visto –desde cierto ángulo al menos- como una carencia de la ley).

En cumplimiento de la ley sancionada oportunamente por el Congreso y luego promulgada por el Poder Ejecutivo (junto con la correspondiente reglamentación) se procedió a poner en práctica las principales normas establecidas. En este marco, importa destacar tres elementos particularmente importantes: (i) el nombramiento de las autoridades correspondientes, incluyendo la designación de la Presidenta y el Vicepresidente de la CNJ, junto a sus principales funcionarios; (ii) la aprobación de las partidas presupuestarias que han permitido comenzar a operar al sistema institucional como tal; y (iii) la elección de los miembros del CPJ, como instancia de representación de los propios jóvenes.

En paralelo, cada uno de los organismos creados comenzó a operar en sus respectivas dinámicas específicas, y en estas esferas, todo parece indicar que los desarrollos logrados efectivamente, han sido muy dispares. Aunque todavía es poco tiempo como para establecer juicios categóricos, pueden adelantarse algunos comentarios que ayuden a identificar ciertas “tendencias” generales, a afirmar o corregir –según corresponda- en las próximas etapas. En particular, importa destacar tres procesos particularmente relevantes:

- Por un lado, la CNJ ha ido desplegando algunas acciones relevantes en el terreno estrictamente informativo, de gran relevancia. En este marco, importa destacar la edición de “Jóvenes en Cifras” (con el apoyo de la GTZ), la edición de la “Guía de Servicios para Jóvenes” (reuniendo la oferta pública y privada disponible) y la instalación del “Servicio de Información Georeferencial de Juventud” (con desagregación territorial de una amplia gama de datos estadísticos). En paralelo, la CNJ ha trabajado intensamente en el diseño de la “Propuesta de Lineamientos de Políticas de Juventud 2005-2015”, y de sus propios instrumentos de gestión (Plan Operativo y Matriz de Planificación Estratégica) con los cuales, se ha posicionado claramente en el escenario en el que le toca trabajar.
- En paralelo, ha entrado en funciones el Consejo de Participación Juvenil (CPJ), con los 80 miembros electos, y la designación de sus cuatro representantes en el Comité de Coordinación (ya en dos oportunidades), y aunque el tiempo transcurrido es muy poco, las evaluaciones realizadas indican que la labor desplegada ha estado muy por debajo de las expectativas creadas, a pesar de los importantes esfuerzos desplegados por sus principales dirigentes. En realidad, la explicación parece radicar –más bien- en las propias condiciones estructurales con las que fue constituido, en paralelo a otras redes ya existentes y con representantes de movimientos juveniles que no se han comprometido efectivamente con el CPJ, enfoque

que se está tratando de corregir, para acercarse más a esta instancia de representación a los movimientos juveniles realmente existentes, y para operar con más autonomía respecto al Estado.

- Por otra parte, se han desarrollado varias reuniones del Comité de Coordinación, en cuyo marco se han ido aprobando muchas de las iniciativas operativas mencionadas, junto con el análisis de algunas temáticas particularmente preocupantes para muchos de sus miembros. Sin embargo, al parecer, tampoco en este caso las expectativas creadas al inicio han sido colmadas, en la medida en que no se han establecido nuevas iniciativas conjuntas, que implicaran una coordinación operativa efectiva en torno -por ejemplo- a programas de desarrollo local en el terreno de la promoción juvenil. La mayor parte de los programas de juventud más relevantes del Poder Ejecutivo (como Projoven) han seguido operando con total autonomía del sistema, en un contexto en el que no se están aprovechando las nuevas condiciones creadas para operar en estos dominios.

En suma, si se hace un “contrapunto” entre las normas establecidas y los resultados efectivamente obtenidos en la gestión operativa desplegada en esta primera etapa, las distancias que se pueden percibir son bastante relevantes. Dicho en pocas palabras, las normas establecidas brindan una imagen casi totalmente concentrada en el protagonismo juvenil en las políticas públicas de juventud, mientras que la gestión operativa brinda una imagen en la cual, son los adultos que trabajan en los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, los que tienen el protagonismo correspondiente. ¿Esto está mal? ¿Podría haber ocurrido de otro modo? Se trata de dos preguntas claves, y a las dos, habría que responder con un contundente NO. ¿Por qué? Porque los fundamentos que llevan a organizar estos procesos casi exclusivamente en torno o en base al protagonismo juvenil, adolecen de una lectura muy simplista (idealista) acerca de cómo funcionan –realmente- estos procesos.

En realidad, las políticas de juventud que efectivamente operan en la práctica, son impulsadas por adultos, y los ejemplos más categóricos, radican en el ámbito de las políticas educativas (la enseñanza media, la educación superior), en las que se relacionan con el tiempo libre de los jóvenes (recreación, cultura, deportes, etc.) y aún en las que se relacionan con el control social de los jóvenes que cometen infracciones a las leyes establecidas (políticas carcelarias, políticas anti-drogas, etc.). Y las mismas explicaciones tienen validez en lo que atañe a la “coordinación”, esfera en la cual, en la realidad, suelen primar las tendencias sectoriales, que ejecutan directamente, sin priorizar la articulación con otras dependencias también sectoriales (más allá de los discursos en contrario).

En el caso del Ecuador, por su parte, las políticas públicas de juventud no cuentan con un desarrollo sostenido en el tiempo, acorde con la dimensión de los problemas y los desafíos que debe enfrentar. Si bien la Dirección Nacional de la Juventud (DNJ) dependiente del Ministerio de Bienestar Social (MBS) fue creada en 1987, con el objetivo de armonizar y potenciar las políticas públicas relacionadas con la juventud, solo recientemente se ha logrado contar con el diseño de una *Propuesta de Plan Nacional de Juventud* (para el período 2004-2008), elaborada con la participación activa de los propios jóvenes, a través de la realización de una amplia consulta en talleres regionales y locales. Para llegar a esto, se fueron acumulando diversos esfuerzos, tanto en el terreno del diagnóstico de situación (MBS 2000, CEPAR-UNFPA 2003, Cevallos coord. 2004) como en materia de concertación juvenil (a través de la Coordinadora Política Juvenil y otras Redes afines).

El Plan (DNJ 2004) se diseñó en base a la metodología de Planificación Estratégica Situacional desarrollada por Carlos Matus, e identifica como principal “macroproblema” a encarar, a “la pérdida de los derechos y deberes juveniles, de la identidad y autovaloración de los/las jóvenes,

por el desinterés del Estado y de la Sociedad, la debilidad de la DNJ y la baja participación, organización y protagonismo de los y las jóvenes” (idem). En tal sentido, destaca algunos indicadores: 25 % de cumplimiento de derechos de los y las jóvenes; ninguna representatividad de los/las jóvenes en los organismos de decisión del Estado y en la vida económica, política y social del país; baja capacidad de convocatoria de la DNJ a las organizaciones juveniles; 0 presupuesto nacional del Estado para la DNJ; poca coordinación del trabajo de las organizaciones e instituciones públicas y privadas involucradas en el trabajo juvenil; y alto nivel de violencia social contra los/las jóvenes.

Frente al panorama esquemáticamente descrito, el Plan se propone la siguiente “visión”: “en el 2008, los y las jóvenes seremos sujetos generadores del cambio social, actores sociales organizados, solidarios, humanizados, creativos, innovadores, responsables y justos, con visión estratégica constructiva, crítica y propositiva, con capacidad de exigibilidad y cumplimiento de nuestros derechos y deberes, con una verdadera identidad construida desde la auto-valoración, el rescate de nuestras raíces y el respeto a nuestra diversidad múltiple, con poder de decisión que exprese un nuevo liderazgo y protagonismo juvenil en la vida política, económica, ambiental, educativa y cultural, a nivel local, nacional e internacional”. “La Sociedad y el Estado –agrega el texto- reconocerán, difundirán y respetarán nuestros derechos, capacidades, intereses y visiones. Contaremos con una institucionalidad propia, autónoma y representativa” (idem).

Por su parte, en términos de “misión”, el Plan sostiene que “la DNJ se constituirá como Instituto Nacional de la Juventud (INJ), será una institución consolidada, con autonomía administrativa y financiera, con capacidad de autogestión y estructura descentralizada, representará los intereses juveniles, sus dignidades serán nombradas e integradas democráticamente por jóvenes, contará con el reconocimiento y respaldo de los/las jóvenes y sus organizaciones, del Estado y de los organismos internacionales, y brindará apoyo a las diferentes propuestas, proyectos, iniciativas de todas las organizaciones juveniles en todos los rincones del país” (idem).

“Su función –agrega el texto- será fortalecer a las organizaciones juveniles; contribuir a la formación del nuevo liderazgo social y político del país; planificar, coordinar, impulsar y unificar la participación integral de los y las jóvenes y sus organizaciones a nivel local, nacional e internacional; promover y vigilar la aplicación y el cumplimiento de la Ley de Juventud y su reglamento, así como del Plan Nacional de Juventud; e impulsar reformas de acuerdo a los intereses y visiones de la juventud” (idem).

En términos de “políticas” concretas, el Plan establece las siguientes: (1) participación, democratización y descentralización de las decisiones; (2) empoderamiento desde los/las jóvenes y supervisión del funcionamiento de la DNJ; (3) unidad y coordinación con otros sectores afines; (4) constitución de una red-movimiento nacional de jóvenes; (5) persuasión, negociación y movilización ante las autoridades públicas; (6) desarrollo de la capacidad propositiva y de planificación de la DNJ y de las organizaciones juveniles; (7) formación en valores y construcción de una nueva ética juvenil; (8) diálogo intercultural e intergeneracional; y (9) veedurías juveniles.

Como puede apreciarse, el Plan ha sido concebido con un fuerte sesgo “juvenil”, sin la participación de adultos (más que en posiciones subordinadas) y centrado en la DNJ (concebida como una herramienta institucional de los jóvenes en el aparato del Estado) y en las organizaciones juveniles (objeto prioritario de las acciones a impulsar en el período previsto para su vigencia) sin tomar en cuenta –prácticamente- a las diversas instituciones públicas y privadas relacionadas con la dinámica juvenil, que son –en definitiva- las que efectivamente implementan políticas públicas destinadas a este sector poblacional (ministerios de educación, trabajo, salud, etc.).

Sin duda, se trata de un esfuerzo sumamente relevante (dado el contexto histórico en el que surge y se despliega) pero lo cierto es que se trata –también– de un esfuerzo sumamente acotado, que descansa en una serie de supuestos excesivamente “simplistas” y que apuesta exclusivamente al protagonismo de los jóvenes, sin sacar consecuencias prácticas en términos de reformulación de las grandes políticas públicas relacionadas con la juventud. En este sentido, llama la atención que se destaque (en el propio Plan) que a pesar de que “la Ley de la Juventud fue aprobada al margen de las propuestas y las preocupaciones de los y las jóvenes”, ésta “presenta una oportunidad central: el paso desde la DNJ a la constitución del INJ, dependiente de la Presidencia de la República”, enfatizando que aunque “la visión todavía es administrativa y vertical, este paso puede ser utilizado como una oportunidad para un cambio de fondo, tanto en la estructura organizativa como sobre todo en las visiones y propuestas políticas” (idem).

Por otra parte, en el caso de Bolivia puede constatararse que las crecientes tensiones sociales y políticas acumuladas en los últimos años, han tenido una clara influencia en la dinámica de las políticas públicas, a tal punto que –en varios casos relevantes– varias de las iniciativas pioneras y más relevantes impulsadas en el pasado, han ido quedando de lado o han sido abandonadas casi por completo. La desestructuración del Ministerio de Desarrollo Humano, en particular, es un claro ejemplo en este sentido, y tiene directa influencia en la dinámica de las políticas públicas de juventud, en la medida en que éstas dependían de la Secretaría de Asuntos Generacionales y de Género, en la órbita de dicho Ministerio.

En dicho marco, no llama la atención que no se disponga de información relevante en términos de evaluación de la implementación del *Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y la Juventud 1998-2002*, ni mucho menos de un nuevo Plan con estas características y dimensiones, actualizado y pensado para su aplicación en el horizonte de los próximos años. Las *Bases para la Estrategia Boliviana de Desarrollo 2005-2007* (Ministerio de Desarrollo Económico, 2005) por ejemplo, no incluye medidas específicas en esta línea, y a pesar de que se trata de una propuesta todavía muy general y sujeta a cambios (fruto de la concertación actualmente en marcha) es una muestra elocuente de los retrocesos que se están verificando en este terreno.

Esto adquiere su real dimensión, si se tiene en cuenta que durante los últimos años de la década de los noventa, se concretaron avances importantes, con la realización de la Encuesta Nacional de Juventud (1997), la realización de un riguroso diagnóstico de situación de la juventud (Baldivia 1997 a y b), la formulación rigurosa de “lineamientos de políticas nacionales de juventud (Baldivia 1997c) y hasta la redacción de un Proyecto de Ley de Juventud (que el Parlamento finalmente no aprobó, pero que sentaba las bases de una política pública y su institucionalidad, pertinente y oportuna en estas materias).

El propio Plan Nacional 1998-2002, fue formulado –además– con una amplia participación de instituciones públicas y privadas (incluidos –por supuesto– los propios jóvenes organizados), desde una “visión” que visualizaba “a los jóvenes como actores protagónicos para el desarrollo de sus potencialidades y mejora de su calidad de vida, disminuyendo sus niveles de pobreza y promoviendo su participación en el proceso de transformación productiva del país”. En términos de “objetivo general”, se propuso “crear las condiciones favorables de manera que adolescentes y jóvenes puedan alcanzar un desarrollo integral y sostenible”, desagregando objetivos específicos, institucionales, sociales, ambientales y económicos (Comité Técnico Nacional de Adolescencia y Juventud, 1998).

Entre los principios de actuación, por su parte, se destacaban los siguientes seis: (1) reconocimiento y respeto de la importancia y especificidad de la adolescencia y juventud, dentro de las etapas del desarrollo humano; (2) enfoque integral en la solución de los problemas de la

adolescencia y juventud; (3) las políticas para adolescentes y jóvenes deben pasar de políticas de gobierno a políticas de estado; (4) las políticas nacionales para adolescentes y jóvenes deben ser adecuadas a las realidades regionales, étnicas y de género; (5) promover la participación protagónica de los adolescentes y jóvenes, en el conocimiento de su realidad y en la solución de sus problemas; y (6) las políticas de adolescentes y jóvenes deben ser políticas transversales e integrales (idem).

No se cuenta con información pública suficiente como para caracterizar la actual situación en estas materias, pero lo cierto es que –más allá de algunos esfuerzos parciales- los avances se han estancado, en el marco de los crecientes conflictos sociales y políticos desarrollados en los últimos años, y que tuvieron un momento destacado en la renuncia del Presidente de la República durante 2004. Al parecer, solo se dispone de los resultados de una nueva Encuesta Nacional de Juventud (Viceministerio de Juventud, Niñez y Tercera Edad, 2003), que vuelve a mostrar los evidentes signos de exclusión social que afectan centralmente a las nuevas generaciones, y vuelve a fundamentar la pertinencia de contar con una política pública moderna y pertinente en estos dominios. La actividad de algunos Consejos Locales de Juventud (en las principales ciudades del país) no alcanzan a modificar el preocupante cuadro general, descrito en los párrafos precedentes.

Por último, en Venezuela, la situación ha tomado otra dinámica con la aprobación de la Ley de la Juventud y la creación del Instituto Nacional de la Juventud en 2002. En este marco, un amplio conjunto de jóvenes ha sido convocado a participar protagónicamente en la Campaña Nacional de Alfabetización (la denominada *Misión Robinson*), en calidad de alfabetizadores (en torno a 100.000 jóvenes apoyando la alfabetización de alrededor de un millón de venezolanos y venezolanas), constituyéndose en un claro ejemplo del rol que la “revolución bolivariana” impulsada por el Presidente Hugo Chavez, le asigna a las nuevas generaciones, como “operadores” de las principales políticas públicas del Estado.

Pero este tipo de iniciativas, se vienen desplegando en el marco de agudos enfrentamientos entre gobierno y oposición, lo que limita significativamente los consensos respecto a la relevancia y a la pertinencia de tales iniciativas. En tal sentido, amplios sectores opositores han denunciado que estas “misiones” son –en realidad- campañas de adoctrinamiento político, mostrándolas como acciones partidistas y no como políticas públicas que gozen de la legitimidad y los respaldos sociales correspondientes. La presencia activa de maestros cubanos, capacitando a los jóvenes alfabetizadores y orientando la campaña en su conjunto, es solo una muestra –se sostiene- del verdadero perfil de este tipo de iniciativas.

Más allá de cual sea la realidad efectiva, lo cierto es que –en este marco- se torna sumamente difícil, sobre todo para los movimientos juveniles, ser parte de este tipo de dinámicas, manteniendo al mismo tiempo su autonomía y sus orientaciones específicas. Por ello, lo que al parecer se está dando en este país, es un agudo enfrentamiento entre movimientos juveniles afines y opositores al gobierno, que inhibe la posibilidad de consolidar redes autónomas y activas entre los mismos, para impulsar las acciones que correspondan a favor de los jóvenes (Rico y Ríos 2004).

En paralelo, se asiste a un contexto en el que las políticas públicas de juventud (tomando a los jóvenes como destinatarios y no como implementadores de las mismas) son escasas, aunque no por ello irrelevantes. Así, entre las más destacadas en este sentido podría mencionarse la *Misión Rivas*, destinada a asegurar que todos los jóvenes y adultos jóvenes que desertaron de la educación media, puedan terminar el ciclo correspondiente. En la misma línea, se vienen desplegando esfuerzos en el terreno de la salud sexual y reproductiva, al tiempo que se adelantan acciones relacionadas con la inserción laboral de los jóvenes. De todos modos, resulta difícil dimensionar el impacto real de estas iniciativas.



Finalmente, en estos “marco inicial”, importa explicitar el enfoque teórico y metodológico con el que se está trabajando en este estudio, centrado en las lógicas y la dinámica de la participación juvenil. Para ello, destacamos aquí los principales puntos de vista existentes en estos dominios, y comparamos estas dinámicas particulares con las existentes en otras esferas afines (especialmente en los movimientos de mujeres).

Para comenzar, conviene recordar que la inmensa mayoría de los jóvenes latinoamericanos y caribeños se encuentra totalmente al margen de las organizaciones y movimientos juveniles existentes. Apenas entre un 5 y un 20 por ciento –según los países y los momentos en que se han realizado estudios y registros en estas materias- declaran participar de alguna en especial. La abrumadora mayoría de los que lo hacen, además, se concentran en organizaciones deportivas y religiosas. Si bien muchos asisten a conciertos de rock u otros eventos musicales similares, las principales actividades que realizan en su tiempo libre tienen que ver con “pasarla con amigos”, mirar televisión o ir al cine o a bailar. Así lo demuestran todas las encuestas conocidas, que también muestran que la presencia de jóvenes en movimientos estudiantiles, sindicatos, partidos políticos y organizaciones comunitarias, es ínfima.

Sin embargo, cuando se les consulta sobre su interés por participar en éstas u otras instancias colectivas, las respuestas positivas son abrumadoramente altas, lo cual demuestra que lo que rechazan son las prácticas con que dichas organizaciones se manejan, y no sus fines u objetivos concretos. Esto es muy relevante: los jóvenes quieren participar (y lo hacen muy activamente cuando las convocatorias son transparentes y compartibles) pero no quieren sentirse manipulados. De todos modos, importa también reconocer que entre una mayoría de los que participan se verifica una relación de involucramiento asistemático: en la mayor parte de los casos, se trata de una participación en actividades específicas, durante ciertos períodos de tiempo, y no de una pertenencia a las organizaciones como tal. Esto evidencia otra característica relevante: los jóvenes viven el presente con una gran intensidad, sin que en sus vidas cotidianas pese demasiado la noción de mediano y largo plazo (aunque los adultos siempre identifiquen a los jóvenes con el futuro).

Estamos, en todo caso, ante un nuevo paradigma de participación juvenil (Serna 1998), totalmente distinto al tradicional: mientras que en el pasado las identidades colectivas se construían en torno a códigos socio-económicos e ideológico-políticos, ahora se construyen en torno a espacios de acción relacionados con la vida cotidiana (derechos de la mujer, defensa del ambiente, etc.); mientras que en el pasado los contenidos reivindicativos se relacionaban con la mejora de las condiciones de vida (en educación, empleo, salud, etc.) ahora se estructuran en torno al ejercicio de derechos (en la sexualidad, en la convivencia, etc.); mientras que en el pasado los valores predominantes tenían una impronta utópica y totalizante (el cambio social debe modificar la estructura para que cambien los individuos) ahora están más vinculados con el aquí y el ahora, desde la lógica de los individuos, los grupos y las estructuras (en simultáneo); y mientras en el pasado la participación era altamente institucionalizada, ahora se reivindican las modalidades horizontales y las redes informales, más flexibles y temporales, eludiendo la burocratización. Un cambio radical, que hay que asumir a todos los niveles, para potenciar la participación juvenil.



Pero los movimientos juveniles en América Latina –como en casi todo el mundo- son muchos y muy variados. A lo largo del tiempo, además, están sujetos a cambios de forma y de fondo en la mayor parte de sus dimensiones constitutivas y sus dinámicas de acción. En líneas generales, podrían establecerse cuatro grandes grupos: (i) los movimientos más politizados (organizaciones estudiantiles, ramas juveniles de partidos políticos y sindicatos, etc.); (ii) los que funcionan en el marco de ciertas lógicas adultas (scouts, pastorales, rurales, etc.); (iii) los que se relacionan con iniciativas programáticas de diversas municipalidades en el ámbito local; y (iv) grupos más informales (incluyendo a los que operan en torno a expresiones culturales, pandillas juveniles, etc.).

Lo dicho, muestra claramente las complejidades del tema, y obliga a tratar de caracterizar las diversas situaciones existentes. En nuestro enfoque, para encarar este estudio, hemos establecido las siguientes hipótesis básicas:

- Los movimientos más politizados inciden particularmente en las dimensiones más estructurales de la sociedad, pero son muy inestables en sus dinámicas particulares y tienen una escasa preocupación efectiva por la dinámica estrictamente juvenil.
- Los que funcionan con lógicas adultas, tienen una clara vocación de servicio y una importante estabilidad en el tiempo (más allá de los recambios generacionales) pero en ellos, los jóvenes cuentan con menos autonomía.
- Los que actúan en el marco de iniciativas de diversas Alcaldías y Municipios, logran mayores y mejores articulaciones interinstitucionales y acceden a más oportunidades y recursos para desplegar sus actividades, aunque caen a menudo en cierto “activismo”.
- Los más informales funcionan con una gran autonomía, son muy diferentes entre sí (la categoría es muy abarcativa) y –en general- son difíciles de relacionar con la dinámica de las políticas públicas en general y las de juventud en particular.
- Para trabajar en el fortalecimiento institucional respectivo, hace falta conocer en detalle las respectivas lógicas de funcionamiento y definir estrategias específicas en cada caso concreto, a partir de sus especificidades particulares.
- En general, los movimientos juveniles operan sin articulaciones efectivas entre sí, debido a las diferencias existentes entre sus miembros, la falta de tiempos y recursos, los celos y competencias, y las dificultades para construir horizontes de trabajo común.
- En general, los movimientos juveniles cuentan con escasos y muy débiles nexos con instituciones gubernamentales y no gubernamentales de juventud, lo que les resta posibilidades de incidencia en la dinámica de las políticas públicas de juventud.
- Del mismo modo, operan frecuentemente en medio de un gran aislamiento, no estableciendo relacionamientos dinámicos con otros actores sociales y políticos, y concentrándose en la creación de espacios específicos para la participación juvenil.

En contraste con estas hipótesis (que pueden respaldarse con una abundante evidencia empírica) existen algunos discursos (diversos y hasta contradictorios) que insisten en mostrar la relevancia de la participación juvenil en los procesos de desarrollo (en general) y en la dinámica de las políticas públicas de juventud (en particular). Al menos dos grandes grupos de puntos de vista podrían ser presentados en este marco:

- Por un lado, los discursos que perciben a los jóvenes como potenciales actores de los cambios revolucionarios que se pretende impulsar (Serna 1998, Zibechi 1997, Zanetti 2001). En este sentido, se insiste en analizar a los “nuevos” movimientos juveniles como portadores de mensajes revolucionarios, y toda práctica juvenil más o menos articulada, es vinculada (a veces de un modo exageradamente mecanicista) con “la revolución” (desde los nuevos movimientos estudiantiles, a las expresiones culturales alternativas, pasando por los movimientos ecologistas o pacifistas y por las “movidas” mundiales anti-globalización).
- Por otro lado, el discurso que percibe a los jóvenes como eventuales “actores estratégicos del desarrollo” (Rodríguez 2002), pero no desde enfoques “revolucionarios” sino desde una perspectiva que destaca el potencial contributivo de los jóvenes (en el marco de la construcción de la sociedad del conocimiento) en la implementación de los cambios que las sociedades actuales requieren, para estar a tono con las exigencias de la globalización y el desarrollo en el siglo XXI. En este marco, el énfasis se traslada desde los movimientos juveniles a la integración de los jóvenes en la dinámica de las políticas públicas más relevantes (a través –por ejemplo- de programas de voluntariado). En esta óptica, la participación juvenil es importante porque alienta la construcción de una sociedad más plural, incluyendo a los sujetos jóvenes en una sociedad políticamente adultista pero democrática. Así, al tiempo que se optimizan los siempre limitados recursos existentes, se construyen relaciones sociales que, desde un enfoque de derechos, aportan a la construcción de una sociedad democrática, en tanto práctica social y cultural.

Lo cierto, en todo caso, es que desde lógicas muy diferentes, en ambas perspectivas se destaca la relevancia de la participación juvenil, siempre en relación con la dinámica general de nuestras sociedades, y desde ambos enfoques, se destacan (con argumentos diferentes, por cierto) las evidentes limitaciones de la real o supuesta apatía juvenil y de las dinámicas de los principales movimientos juveniles (especialmente los más tradicionales).

Pero las evidencias que respaldan estos argumentos son bastante más escasas que los deseos de sus principales portavoces. Los enfoques “revolucionarios” se debilitan significativamente con los ciclos de “alzas y bajas” del protagonismo juvenil organizado y de su presencia pública en diferentes contextos nacionales y locales (aparecen y desaparecen constantemente), y los enfoques “integracionistas” se debilitan en la misma medida, en función de la escasa relevancia que los tomadores de decisiones le brindan a estas dinámicas (los temores a las “irrupciones” juveniles, inhiben el impulso de acciones más decididas en términos del fomento de la participación de los jóvenes).

Al parecer, en definitiva, todo remite al viejo argumento expresado hace más de veinte años por Javier Martínez, en términos de explicaciones estructurales de estas dinámicas: mientras los trabajadores o las mujeres se guían por las dimensiones materiales de su existencia, los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia, y esto lleva a que mientras aquellos desarrollen prácticas corporativas en defensa de sus intereses específicos, ello no ocurre en el caso de estos últimos. A su vez, esto parece estar relacionado con otra constatación tan obvia como relevante: la condición juvenil es transitoria (aunque esto no significa carente de especificidad) por definición (se pierde irremediamente con el paso de los años) y sufre sustanciales modificaciones durante su transcurso efectivo, lo cual resta posibilidades de acumulación (el proceso comienza con cada generación, constantemente y casi sin “memoria”).

Sin embargo, no seríamos consecuentes con nuestros propios argumentos (expuestos en las páginas precedentes) si no comentáramos que dicha interpretación se ajusta –sobre todo- a los movimientos juveniles clásicos, y no tanto a los nuevos movimientos juveniles, más ligados a prácticas culturales y al desarrollo de acciones más estrechamente relacionadas con su vida

cotidiana. En todo caso, no deja de ser cierto que también estos movimientos se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia (así como las mujeres se guían también por las dimensiones simbólicas de su existencia, en buena medida) pero en todo caso, logran articular más y mejor las dimensiones macroestructurales de los procesos de cambio, con las dimensiones micro de la vida cotidiana y de los intereses específicamente juveniles.

Planteado el tema en estos términos, parecería difícil imaginar alternativas que permitan operar constructivamente en estos dominios, apoyando procesos y estimulando iniciativas. En definitiva –podría argumentarse- todo conduce al inmovilismo: si los jóvenes no actúan en términos corporativos, no hace falta contemplarlos en su especificidad. Todo lo que hay que hacer, es tenerlos en cuenta en el marco de los procesos más globales (en la dinámica del conjunto de la sociedad) y actuar en consecuencia desde los diferentes enfoques existentes, impulsando su protagonismo revolucionario o su integración al sistema. Pero la pertinencia de este enfoque y su contribución efectiva a la construcción de sociedades más prósperas, democráticas y equitativas, no sería muy relevante.

Sin embargo, podrían explorarse otros caminos, procurando la integración de los jóvenes a la sociedad, e impulsando –al mismo tiempo- su participación activa en las dinámicas globales de los procesos de cambio, pero incluyendo la lógica juvenil, en base a consignas y reivindicaciones específicas. Desde este ángulo, es importante ir más allá de la creación de “espacios específicos para la participación juvenil” (casas de juventud, consejos de juventud, etc.) que tienen un gran valor en términos de socialización juvenil, pero que muchas veces terminan aislando aún más a los jóvenes.

Lo relevante sería integrar articuladamente a los jóvenes en otros espacios de participación más amplios e inespecíficos (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, etc.) procurando que allí se expresen intereses específicos (reivindicar la inversión de recursos en programas destinados a la juventud, denunciar el incumplimiento de acciones programadas o prometidas, etc.). Así, los movimientos urbanos (las “tribus” juveniles) podrían reivindicar espacios concretos (transformación de parques y plazas en espacios más amigables para sus propios integrantes, por ejemplo) y al mismo tiempo integrarse a procesos más amplios (definir con otros actores políticos y sociales las prioridades a atender en los espacios comunes de convivencia, por ejemplo).

Desde este ángulo, la clave pasaría por centrar los esfuerzos –desde las políticas públicas- en la promoción de mecanismos concretos de fomento de la integración material y simbólica de los jóvenes, procurando mejorar su calidad de vida y, al mismo tiempo, facilitando y promoviendo su participación ciudadana a todos los niveles. La enseñanza media jugaría un rol central en el desarrollo de aprendizajes dinámicos y prácticas efectivas en este sentido, al tiempo que la integración de los jóvenes a las diferentes instancias de participación social, política y -sobre todo- cultural existentes (especialmente en el plano local y en los espacios urbanos que la propia sociedad civil va generando) puede llegar a aportar enfoques renovados y de un gran potencial de cambios en las imágenes dominantes a todos los niveles (el famoso tema de los jóvenes vistos como un problema, transformado –al menos en cierta medida- en los jóvenes percibidos como parte de la solución).

En este marco, en varios países se vienen realizando evaluaciones críticas en relación a algunos de los enfoques ensayados en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la celebración del Año Internacional de la Juventud (1985) y con una impronta europea traída a la región –en cierta medida- desde la cooperación española en particular. El “modelo”, se basó en la reproducción casi automática (sin demasiada reflexión sustantiva al respecto) de los Consejos de Juventud (locales, departamentales y nacionales) concebidos como instancias de concertación entre todas

las organizaciones y movimientos juveniles dispuestos a trabajar en conjunto, y canalizando a través de los mismos, los recursos que los gobiernos y la cooperación internacional pudieran aportar.

En la práctica, aunque con distintas denominaciones (Consejos, Mesas de Concertación, Redes, Plataformas, etc.) se pretendió construir este tipo de instancias de concertación juvenil en varios países de la región, pero en casi todos los casos, los resultados logrados han estado notoriamente alejados de lo que se esperaba. Por un lado, los respaldos gubernamentales han sido muy escasos (cuando no han mostrado una abierta hostilidad) y en paralelo, los propios espacios de concertación no han logrado consolidar instancias plurales y a la vez relevantes de encuentro entre los diversos movimientos juveniles (las diferencias existentes, especialmente entre los movimientos más “politizados” y los más “promocionales”, han impedido construir alianzas sólidas y representativas del conjunto).

Aunque en algunas coyunturas particulares (en algunos países, en algunos momentos específicos) se logran algunos avances significativos, los recambios generacionales en los liderazgos específicos han impedido dotar a estos procesos de la necesaria continuidad en el tiempo, y la consecuente acumulación de experiencias concertadas que fuesen percibidas como relevantes por los propios asociados y reconocidas como representativas por parte de los otros actores sociales y políticos existentes en cada contexto específico.

En general, cuando están todos, los debates se hacen interminables y las acciones concertadas brillan por su ausencia, y cuando están solo algunos, las acciones son más visibles pero la falta de representatividad cuestiona sistemáticamente la legitimidad de dichos instrumentos. Y con cada cuestionamiento, la crisis se generaliza y el retraimiento vuelve a reinar, lo cual ha ocurrido ya en muy diferentes contextos espacio-temporales específicos, como para suponer que se trató –en todos los casos- de un problema coyuntural, de directa y exclusiva responsabilidad de los actores implicados concretamente en cada caso específico.

En realidad, todo parece apuntar a la existencia de problemas netamente estructurales, relacionados con algunos de los factores ya destacados (condición juvenil transitoria, permanente recambio de liderazgos, ausencia de comportamientos corporativos, etc.). Pero habría que sumarle algunos ingredientes adicionales.

Así, todo parece indicar que –de nuevo en comparación con las mujeres- mientras éstas han sabido trabajar en el marco de procesos de mediano y largo plazo, en los que se articulan reivindicaciones específicas respaldadas por todos los movimientos feministas relevantes y procurando incorporar a todos los niveles la perspectiva de género, en el caso de los jóvenes, han primado las dinámicas centradas en conjuntos de actividades de corto plazo, centradas –en el caso de las organizaciones más grandes y tradicionales- en reivindicaciones generales (la paz, la democracia, los derechos humanos, etc.) y en base a respaldos más administrativos (del gobierno nacional o local, de algunos organismos internacionales, etc.) en cuyo marco, han primado las tendencias al enfrentamiento (en ocasiones, salvaje) entre los propios sectores o liderazgos juveniles, que deben luchar denodadamente por ocupar los (pocos) espacios que se abren, percibidos siempre como únicos, en la medida en que la no acumulación lleva inexorablemente a que cada espacio nuevo sea totalmente diferente a los anteriores.

Esta es una variable fundamental, al momento de encontrar explicaciones sólidas a las limitaciones constatadas en materia de organización y movilización juvenil, y no debería sorprender, pues el hecho de que la condición juvenil sea transitoria y se pierda irremediablemente con el paso de los años, acota los plazos desde todo punto de vista, y obliga a que los jóvenes tengan que competir irremediablemente por la conquista de los pocos espacios que se abren para su integración y

participación efectiva, entre jóvenes, en lugar de cuestionar centralmente el adultismo, del modo en que las mujeres cuestionan el machismo, a los efectos de tratar de cambiar la correlación de fuerzas entre sectores poblacionales, y facilitar de este modo la construcción de una perspectiva generacional (emulando la perspectiva de género) para el conjunto de las políticas públicas y de las dinámicas sociales, culturales y políticas a todos los niveles.

Lo que en Europa parece funcionar de un modo más consensual y técnico (los Consejos de Juventud impulsan acciones colectivas concertadas, en los espacios y temas en que logran ponerse de acuerdo, sin perder en ningún caso la identidad y la especificidad de cada uno de sus miembros, especialmente en el plano de la promoción de debates sobre temas globales como la diversidad cultural o la defensa del ambiente, por ejemplo) no ocurre en América Latina, porque la ausencia de respaldos externos inhibe el desarrollo de espacios de concertación efectivos y pertinentes, al tiempo que la competencia por ocupar los pocos espacios de participación y protagonismo que se crean para los jóvenes, impone dificultades enormes a los procesos de concertación.

Si todo esto es así, estamos ante la existencia de factores estructurales muy relevantes, poco permeables al cambio, y que van a seguir imprimiendo el ritmo y las modalidades históricamente conocidas a la dinámica de los movimientos y las organizaciones juveniles, más allá de los liderazgos que surjan en las diferentes instancias espacio-temporales específicas. En definitiva, estamos ante la existencia de factores estructurales que van a seguir empujando hacia la fragmentación y el aislamiento, y que van a condicionar centralmente los esfuerzos que se promuevan para operar concertadamente, con todos los movimientos y organizaciones juveniles existentes.

El panorama ofrecido hasta aquí no es muy alentador, pero es imprescindible ir más allá, y preguntarse por la condición de actor/sujeto que muchos enfoques le brindan a los jóvenes (tanto desde los ángulos más tradicionales como de los enfoques más innovadores), haciendo un contrapunto ineludible con aquellos otros enfoques que no ven en los jóvenes, más que a un sector poblacional específico. Sin duda, se ha dicho mucho sobre este tema, pero lo cierto, es que estamos ante una gran contradicción, en la medida en que la exclusión juvenil (visible en cualquier esfera relevante de la dinámica de nuestras sociedades) coexiste con fuertes convocatorias a la participación juvenil en la construcción de la sociedad del conocimiento (para lo cual, estarían más y mejor preparados que los adultos, según todos los análisis conocidos).

La CEPAL y la OIJ lo han expresado con mucha claridad y elocuencia en algunos de sus textos más recientes, mostrando como los jóvenes viven hoy una serie de tensiones y paradojas sumamente preocupantes, en varias dimensiones relevantes: (i) más acceso a educación y menos acceso a empleo, (ii) más acceso a información y menos acceso a poder, (iii) más destrezas para la sociedad de la comunicación y menos opciones de autonomía, (iv) mejor provistos de salud pero menos reconocidos en su morbimortalidad específica, (v) más dúctiles y móviles, pero al mismo tiempo más afectados por trayectorias migratorias inciertas, (vi) más cohesionados hacia adentro pero más segmentados en grupos heterogéneos y con mayor impermeabilidad hacia fuera, (vii) más aptos para el cambio productivo pero más excluidos del mismo, (viii) mayor contraste entre autodeterminación y protagonismo de un lado y precariedad y desmovilización del otro, y (ix) ocupación de un lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio.

“A medida que se expande el consumo simbólico (por mayor acceso de la juventud a educación formal, a medios de comunicación, a mundos virtuales y a los íconos de la publicidad) pero se estanca el consumo material (porque la pobreza juvenil no se reduce y se restringen fuertemente las fuentes de generación de ingresos) se abren las brechas entre expectativas y logros (...) La

democratización de la imagen convive con la concentración del ingreso. De este modo, se recalienta la pugna distributiva y el orden social se ve remecido por la inestabilidad política o la violencia delictiva” (CEPAL-OIJ, 2003).

La mayor generación joven de toda la historia demográfica (sobre todo en los países grandes de la región, ubicados en plena transición en estas materias) no cuenta con los espacios necesarios para integrarse dinámicamente a nuestras sociedades, y ello lleva irremediablemente a la exclusión y al conflicto, pero a través de modalidades diferentes a las conocidas en el caso de los trabajadores, los campesinos, las mujeres y muchos otros sectores que antes protagonizaron procesos similares. En buena medida, la exclusión juvenil se vive con una gran conciencia y en medio de una carencia absoluta de herramientas que permitan la promoción de los cambios que se pretenden operar, al no contar con agrupamientos corporativos que los representen. Dicho de otro modo, los jóvenes operan en un terreno donde el actor que los represente corporativamente, no existe, al menos en términos clásicos. Definitivamente, los movimientos juveniles no parecen estar en condiciones de cumplir estos roles tradicionales (más allá del deseo de muchos).



Aún frente a las dificultades descritas, existe un extendido consenso (al menos entre quienes operamos en el dominio de las políticas públicas de juventud, y aún entre muchos de los que trabajan y se sienten comprometidos con la construcción de sociedades más prósperas, más democráticas y más equitativas) en que resulta sumamente importante trabajar en el dominio del fortalecimiento de los movimientos y las organizaciones juveniles, y en el fomento de su participación activa a todos los niveles. Pero, dado el diagnóstico precedente, es razonable preguntarse ¿por qué deberíamos hacerlo?

- En primer lugar, existe un razonable consenso en relación al importante rol que los jóvenes podrían desempeñar en la construcción de una sociedad en la que el conocimiento es cada vez más relevante. Se trata de un sector que está más y mejor preparado que los adultos para lidiar con la realidad de “la permanencia del cambio”, que no está atado a las estructuras establecidas (los jóvenes se están incorporando paulatinamente a dichas estructuras, o sencillamente están excluidos de las mismas), que tiene un vínculo más natural y fluido con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y que está más y mejor dispuesto a formarse de modo permanente (un requisito fundamental en el nuevo contexto local, nacional y mundial).
- En segundo lugar, existe también un razonable consenso en que los jóvenes realizan aportes relevantes y diferentes (a los de los adultos) a la construcción de sociedades más prósperas, más democráticas y más equitativas. Por un lado, aportan creatividad y espontaneidad a un contexto donde las exigencias de los procesos permanentes de cambio, plantean estos requisitos como excluyentes para permanecer en la dinámica correspondiente (y no quedar al margen), al tiempo que aportan formas más horizontales y tolerantes de participación social y cultural. Y sobre todo, aportan temas nuevos al debate público (equidad de género, cuidado del ambiente, herramientas audiovisuales, etc.) con énfasis y enfoques muy diferentes a los planteados por los adultos.
- En tercer lugar, también existe un extendido consenso en que el fortalecimiento de los movimientos y las organizaciones juveniles, permiten contar con espacios de socialización horizontal (entre pares) que ofrecen a sus miembros instancias sumamente fecundas para procesar la construcción de identidades, la construcción de autonomía y la consolidación de los procesos de maduración personal y social de sus miembros, ubicados razonablemente en las sociedades (locales, nacionales y globales) a las que pertenecen. Esto está dicho (sobre todo desde la psicología) casi desde siempre, pero los consensos actuales incluyen muchos otros enfoques disciplinarios coincidentes en dicho señalamiento.
- Y en cuarto lugar, las organizaciones y movimientos juveniles pueden ser (y de hecho lo son en la mayor parte de los casos) verdaderas escuelas de ciudadanía, actuando como espacios dinámicos para la formación de valores democráticos, para la consolidación de actitudes tolerantes con la diversidad cultural (existente en todas nuestras sociedades) y para el despliegue de acciones solidarias con los más necesitados (a través –por ejemplo- del desarrollo de programas de voluntariado al servicio del combate a la pobreza, la reconstrucción de zonas devastadas por acciones descontroladas de la naturaleza o la construcción de nuevos espacios para la convivencia entre vecinos o entre ciudadanos).

Si todo ello es así (y no hay grandes diferencias de opinión al respecto), resulta imperioso encontrar caminos para trabajar con mayores probabilidades de éxito que en el pasado, en la formación y la consolidación de movimientos y organizaciones juveniles que puedan colaborar en los procesos anteriormente aludidos, de la forma más dinámica y pertinente posible, canalizando la participación de los jóvenes a todos los niveles. Pero para ello, habría que tener centralmente en cuenta algunos criterios operativos fundamentales, entre los cuales, podrían destacarse los siguientes cuatro en particular:

- En primer lugar, resulta sumamente importante invertir en el fortalecimiento de la autoestima personal de cada joven, en términos de construcción de sujetos autónomos con pleno desarrollo de sus capacidades. Esto se logra –sobre todo- a través de la educación, pero es una tarea que debe realizarse en la escuela, en la familia, en la comunidad, y en muchos otros espacios conexos, y al mismo tiempo ser respaldada por la labor de los medios masivos de comunicación y las principales instituciones democráticas (partidos políticos, parlamento, justicia, etc.).
- En segundo lugar, sería sumamente relevante operar en el dominio de la educación para la participación y la ciudadanía, tanto en términos formales (en los establecimientos educativos, desde la educación primaria) como en términos informales o no formales (de nuevo, la familia, la comunidad, los partidos políticos, etc.). Acercar herramientas y metodologías que permitan canalizar adecuadamente la resolución pacífica de conflictos, junto con el desarrollo de formas de convivencia respetuosas de la diversidad cultural y con la consolidación de valores solidarios con el semejante, puede ser clave en estas materias.
- En tercer lugar, se debería dar un salto cualitativo fomentando la integración de los jóvenes a espacios más amplios (ciudadanos) de representación (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, etc.) yendo más allá de la generación de “espacios específicos para la participación juvenil” (casas de juventud, consejos de juventud, etc.) Estos últimos, cuando –como es habitual- no están integrados a espacios mayores, pueden reforzar el aislamiento social de los jóvenes, mientras que la participación en espacios más amplios, puede colaborar centralmente con el estímulo a la adopción de actitudes propositivas y responsables de parte de los jóvenes, en relación a su entorno.
- Y en cuarto lugar, sería sumamente importante trabajar en el fortalecimiento de las capacidades organizativas y comunicacionales de los jóvenes (los propios movimientos juveniles) fomentando en los mismos el desarrollo de prácticas democráticas efectivas, junto con acciones que permitan desarrollar sus capacidades de interlocución con tomadores de decisiones, su involucramiento efectivo en las principales dinámicas de la agenda pública y la consolidación de una imagen positiva (no estigmatizada) de los jóvenes a nivel de la opinión pública en su conjunto, lo que también implica construir puentes con el mundo de los medios masivos de comunicación.

Para que todo ello sea posible, habrá que trabajar en el campo de la legislación juvenil (fortaleciendo el ejercicio de derechos por parte de los jóvenes), en la formación y consolidación de redes juveniles en todos los terrenos en las que éstas puedan concretar aportes efectivos al proceso de cambios (para promover el impulso a iniciativas generacionales o que agrupen a grandes grupos de jóvenes) y en la legitimación de los movimientos juveniles como representantes válidos de los jóvenes a todos los niveles (respaldando su existencia y su desarrollo). El esfuerzo de los propios jóvenes es necesario, pero se requiere –también y fundamentalmente- del apoyo de las estructuras adultas de los tomadores de decisiones para que los procesos e iniciativas a desarrollar puedan alcanzar su objetivo. Por ello, trabajar con los adultos es tan importante como trabajar con los jóvenes.

En este marco, los enfoques con los que se trabaje no son –ni mucho menos- neutros. En realidad, las opciones metodológicas (y hasta filosóficas) que se asuman, estarán brindando una cierta visión acerca de la eventual viabilidad de las propuestas que se intenten poner en práctica. Por ello, importa cerrar estas notas con unas pocas reflexiones al respecto, distinguiendo tres enfoques particularmente relevantes en estas materias, y analizando sus potencialidades y límites en relación a los temas que estamos analizando.

- En primer lugar, importa destacar el *enfoque de derechos*, que sostiene que los jóvenes no pueden ser considerados simples receptores de servicios (educación, salud, empleo, recreación, etc.) ofrecidos desde perspectivas asistencialistas. Muy por el contrario, el acceso a dichos servicios debe ser considerado un derecho ciudadano, y las instituciones prestadoras deben trabajar para asegurar el cumplimiento y el respeto de tales derechos. Adoptado en la dinámica de las políticas de juventud desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño, este enfoque significa un gran avance respecto a las concepciones tradicionales, y brinda elementos sumamente relevantes al análisis de las dinámicas de los movimientos juveniles –formales e informales- que aquí estamos tratando de realizar.
- En segundo lugar, importa destacar el enfoque centrado en el *empoderamiento* de los propios sujetos, y desde este punto de vista, más que asegurar el acceso a servicios, hay que trabajar para que los propios actores (jóvenes) puedan contar con el poder suficiente como para hacerse oír en el reclamo del cumplimiento de sus derechos ciudadanos. Adoptado –en este caso- desde la lógica del trabajo con mujeres (en términos de perspectiva de género) el enfoque aporta argumentos sumamente trascendentes, al momento de justificar y legitimar el trabajo con organizaciones y movimientos juveniles, en el marco de la construcción de sociedades más prósperas, más justas y más democráticas.
- Y en tercer lugar, importa destacar el enfoque que mira a los jóvenes como *actores estratégicos del desarrollo*, que reclama que las políticas públicas no vean a los jóvenes como simples receptores de servicios (más allá de que sean considerados sujetos de derecho) y que identifica límites en la estrategia del “empoderamiento” juvenil (por las razones ya expuestas, vinculadas con la transitoriedad de la condición juvenil y la inexistencia de comportamientos corporativos entre las organizaciones juveniles). Los jóvenes pueden ser actores, participando activamente en el diseño, la implementación y la evaluación de las grandes políticas públicas, y ello implica asumir estos temas desde otra perspectiva, totalmente diferente a las más tradicionales.

Una articulación creativa de estos tres enfoques, podría aportar gran fecundidad a la búsqueda de respuestas pertinentes y oportunas, a las muchas preguntas todavía existentes, en un terreno en el que están en juego temas muy relevantes, que exceden ampliamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes, y que incluyen la propia dinámica de las sociedades (locales, nacionales y globales) en las que éstos están insertos, y en las que están llamados a ocupar espacios de gran relevancia social, política y cultural.

¿Qué nos puede estar diciendo –en este marco- el trabajo de campo que hemos venido realizando en el contexto de este estudio? Sin duda, estamos en pleno proceso de análisis, y a ello hay que sumar que muchas de las experiencias que estamos tratando de comprender están expuestas a fuertes tensiones y a constantes procesos de ajuste y reformulación, pero de todos modos, sería pertinente tratar de comenzar con un cierto “contrapunto” entre este enfoque analítico y las evidencias que estamos recogiendo. En este sentido, importa destacar cinco “constataciones” en particular:

- En primer lugar, todo parece indicar que –en términos de contexto- sigue primando la existencia de políticas públicas de juventud dominadas por la sectorialidad y por la escasa relevancia (al menos, en términos de prioridades en la agenda pública). Si bien hay signos muy auspiciosos especialmente en Colombia y en Perú, el panorama general sigue siendo limitado (especialmente en Bolivia, debido en lo fundamental a la gran inestabilidad política e institucional vigente) y no existen indicadores que sugieran cambios decisivos en términos de perspectivas futuras.
- En segundo lugar, todo parece indicar –también- que las experiencias relacionadas con políticas locales o municipales de juventud, han aportado acercamientos más concretos al mundo de los jóvenes, operando sobre todo en la esfera del reconocimiento y la legitimidad de las muy diversas expresiones culturales y sociales de los propios jóvenes. Sin embargo, aún en el caso de las más dinámicas (Medellín, Bogotá, Quito, Lima, La Paz) comienzan a evidenciarse crecientes dificultades para su expansión y consolidación.
- En tercer lugar, los Consejos Nacionales o Mesas de Concertación Juvenil existentes en estos cinco países, muestran signos de agotamiento (en Colombia y Ecuador), han cambiado sustancialmente de orientación (en Venezuela) o están siendo construidas sobre bases sumamente cuestionables (como en Perú, donde se está intentando corregir errores y “refundar” el proceso). El panorama es muy crítico, y debería llamarnos a una reflexión rigurosa y objetiva, con vistas a la reformulación y el fortalecimiento de estos imprescindibles espacios de socialización y concertación juvenil.
- En cuarto lugar, al menos en algunos contextos en particular, pareciera que estamos asistiendo al resurgimiento de movimientos juveniles “neoclásicos”, con algunos signos de preocupante ingerencia gubernamental (en el caso –por ejemplo- de los voluntarios juveniles que participan de las “misiones” alfabetizadoras en Venezuela), junto con la simultánea expansión de algunas de las “tribus” urbanas más heterodoxas (los grupos de hip hop son el ejemplo más paradigmático, pero no el único) que le están dando otros “tonos” a la participación juvenil.
- Y en quinto lugar, todo parece indicar que a pesar de las dificultades que se enfrentan, el interés de los jóvenes por participar de instancias –formales e informales- de encuentro, no decae. Las experiencias de participación juvenil en el control social de políticas públicas en Colombia y Perú son, seguramente, las mejores expresiones al respecto. Estas instancias permiten imaginar bases sólidas para mayores desarrollos y articulaciones futuras en relación a la participación juvenil y el compromiso de los jóvenes con el presente y el futuro de sus sociedades.

A decir verdad, tanto el trabajo de campo realizado en el marco de esta evaluación, como los comentarios que hemos ido hilvanando y compartiendo en el marco de las consultas (presenciales y electrónicas) que hemos estado realizando en relación a estos temas, nos han ido dejando “pistas” a seguir, más que “certezas” con las que trabajar en adelante. Y en este sentido, pensando sobre todo en las perspectivas y las posibles respuestas a implementar en el futuro, parece pertinente analizar cuatro posibles “escenarios”:

- Promover la creación y la consolidación de espacios específicos de participación juvenil (casas de la juventud, clubes juveniles, parlamentos jóvenes, etc.) cuya dinámica se basara en la realización de diversas actividades concretas (en torno a temas de interés de los propios jóvenes) sin demasiadas expectativas de articulación efectiva entre los mismos. Se trataría de un escenario que mantendría las tendencias “heredadas” de la experiencia de las últimas décadas, y no entrañaría innovaciones relevantes. En todo caso, se trataría de dotar de

mayor calidad a estas acciones, para mejorar impactos.

- Centrar los esfuerzos en el fortalecimiento de las redes nacionales e internacionales de los movimientos juveniles en la región, apostando a que con la incorporación de herramientas modernas y de recursos en cierta escala, se podría revertir el estado de situación (de escasos impactos) existente en la actualidad. Se trataría de un escenario arriesgado (en la medida en que no se cuestionan las limitaciones “estructurales” de estos espacios) pero que podría dar sus frutos, al menos en algunos contextos específicos (dependiendo de las condiciones específicas que se reúnan).
- Centrar los esfuerzos en la incorporación dinámica de los grupos, movimientos, organizaciones y redes juveniles existentes (a nivel local, nacional y regional) en las diversas instancias de participación existentes en un plano más general (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, etc.) en los que –en general- los jóvenes prácticamente no participan, y que cuentan con un gran protagonismo de la sociedad civil organizada, en el marco de fluidos diálogos con las estructuras gubernamentales a todos los niveles. Sería un escenario más atractivo, pero en el que no se ha trabajado sistemáticamente hasta el momento, por lo cual, resulta incierto.
- Trabajar sistemáticamente en el mejoramiento de las condiciones en que se desarrollan los espacios centrales de socialización juvenil (centros educativos, espacios recreativos y culturales, centros comunitarios, etc.) pensados como “escuelas de ciudadanía”, con posibilidades de desplegar mejores relaciones intergeneracionales, que pueden aportar a la dignificación y visibilización de los propios jóvenes, que pueden facilitar la promoción de empoderamiento juvenil, etc. Esto supondría un trabajo sistemático con jóvenes y con adultos (en dichos espacios) tratando de acercar culturas e identidades diferentes pero que tienen que coexistir. Se está intentando (en algunos casos) con muchas dificultades, pero todo parece indicar que podría ser un buen camino a seguir.

En todo caso, no se trata de opciones excluyentes, pero importa distinguirlas a los efectos de analizar con rigurosidad los alcances y las limitaciones que entrañan en cada caso, y de este modo poder definir con mayor precisión las posibles combinaciones entre algunas de ellas, concentrando los esfuerzos en alguno (s) de sus componentes en particular. En cualquier caso, el desarrollo de estas dinámicas, implicaría el diseño y la implementación sistemática de un *programa de fortalecimiento institucional*, en el que se pudieran desplegar esfuerzos en las esferas que clásicamente se incluyen en este tipo de iniciativas: capacitación de recursos humanos, evaluación y diseño de planes, programas y proyectos, desarrollo de campañas de lobby y advocacy a favor de los movimientos juveniles, etc.

Sin importar cual fuera la o las opciones estratégicas que se asumieran, lo cierto es que habría que trabajar intensamente en el desarrollo de acciones que permitieran dotar de voz a los jóvenes organizados, fomentando al mismo tiempo un cambio radical de la imagen vigente en la opinión pública y los tomadores de decisiones en relación a los jóvenes (vistos sistemáticamente como un “problema”) y promoviendo a la vez todos los diálogos intergeneracionales que se pudieran desplegar a todos los niveles, en base a esfuerzos sostenidos en el tiempo, que formen parte de programas integrales e integrados.

En estas materias, las responsabilidades son compartidas, y en tal sentido, resulta imperioso lograr una mayor y más pertinente colaboración de parte de las instituciones públicas y privadas (locales, nacionales e internacionales) directa e indirectamente relacionadas con estas dinámicas. Para ello, resulta imperioso superar la “indiferencia” con la que muchas de dichas instituciones se manejan en estas esferas, pero también resulta imperioso cuestionar

decididamente los “simplismos” que muchas veces impregnan las iniciativas que se impulsan en estos dominios. Por ello, es tan importante la ampliación de estos esfuerzos como su pertinencia efectiva, en el desarrollo de las futuras iniciativas de cooperación.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Helena (2004) Participação e Organizações Juvenis. Projeto Redes e Juventudes – Fundación W. K. Kellogg, Recife.
- BALDIVIA, José (1997a) Diagnóstico de la Juventud Boliviana. Despacho de la Primera Dama de la Nación, Subsecretaría de Asuntos Generacionales, UNFPA, La Paz.
- BALDIVIA, José (1997b) Diagnóstico Complementario de la Juventud Boliviana. Despacho de la Primera Dama de la Nación, Subsecretaría de Asuntos Generacionales, UNFPA, La Paz.
- BALDIVIA, José (1997c) Lineamientos de Políticas Nacionales de Juventud. Despacho de la Primera Dama de la Nación, Subsecretaría de Asuntos Generacionales, UNFPA, La Paz.
- CERBINO, Mauro (2004) Pandillas Juveniles: Cultura y Conflicto de la Calle. Editorial El Conejo, Guayaquil.
- CEVALLOS, Chrystiam (coord) (2004) Análisis Situacional de la Juventud en el Ecuador 2004. Banco Mundial, Quito.
- CEPAL (2004) Panorama Social de América Latina 2002-2003. Santiago.
- CEPAL (2000 y 2003) Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe: Ediciones 2000 y 2003. Santiago.
- CEPAL – UNESCO (2004) Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. Santiago.
- CEPAL – OIJ (2003) Juventud e Inclusión Social en Iberoamérica. Santiago y Madrid.
- CEPAR-UNFPA (2003) Situación de los Adolescentes y Jóvenes en el Ecuador. Quito.
- COMITÉ TÉCNICO NACIONAL DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUD (1998) Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y la Juventud 1998-2002. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz.
- CONAJU (2003) Una Apuesta para Transformar el Futuro: Lineamientos de Política de Juventud 2005-2015. Consejo Nacional de la Juventud, Lima.
- CHIRIBOGA, C. y ESPINOSA, S. (2001) Estudio de los Enfoques de Trabajo de Organizaciones de y para Jóvenes. Instituto Nacional del Niño y la Familia y Universidad Casa Grande, Guayaquil.
- DIRECCION NACIONAL DE LA JUVENTUD (2004) Plan Nacional de la Juventud 2004-2008. Ministerio de Bienestar Social, Quito.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (2002) Ley de Juventud. Ministerio de Educación y Deportes. Caracas.

- KRAUSKOPF, Dina (2003) Participación Social y Desarrollo en la Adolescencia. UNFPA, San Jose.
- MACASSI, Sandro (coord) (2004) Juventud y Gobiernos Locales: Espacios y Mecanismos de Participación. CONAJU – GTZ, Lima.
- MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL (2000) La Juventud del Ecuador a Fin de la Década de 1990. Secretaría Técnica del Frente Social, Quito.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y DEPORTES (2004a) La Educación Bolivariana. Políticas, Programas y Acciones: Cumpliendo las Metas del Milenio. Caracas.
- MINISTERIO DE EDUCACION Y DEPORTES (2004b) Liceo Bolivariano: Adolescencia y Juventud para el Desarrollo Endógeno y Soberano. Caracas.
- PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN (2004a) Política Nacional de Juventud: Bases para el Plan Decenal de Juventud. 2005- 2015. Bogotá.
- PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN (2004b) Constancia en los Propósitos: Balance de Dos Años de Política de Juventud en Colombia. Bogotá.
- RICO CHAVEZ, R. y RIOS ALVAREZ, F. (2004) ¿Qué Pasó Papá?: Los Jóvenes Venezolanos, Entre la Ilusión y la Realidad. Revista SIC N° 669, Centro Gumilla, pp. 403 – 409, Caracas (noviembre).
- RODRIGUEZ, Ernesto (2002) Actores Estratégicos del Desarrollo: Políticas de Juventud para el Siglo XXI. CIEJUV-IMJ, México D.F.
- SERNA, Leslie (1998) Globalización y Participación Juvenil. Revista JOVENes N° 5, Causa Joven, México D.F.
- UNIVERSIDAD CENTRAL (2004) Estado del Arte del Conocimiento Producido sobre Jóvenes en Colombia 1985-2003. Colombia Joven-GTZ-UNICEF, Bogotá.
- VICEMINISTERIO DE JUVENTUD, NIÑEZ Y TERCERA EDAD (2003) Encuesta de Juventudes en Bolivia 2003: Cifras de las Nuevas Generaciones para el Nuevo Siglo. DFID - GTZ. La Paz.
- ZANETI, Hermes (2001) Juventude e Revolução: Uma Investigaçao sobre a Atitude Revolucionaria Juvenil no Brasil. Ediciones de la Universidad de Brasilia, Brasilia.
- ZIBECHI, Raúl (1997) La Revuelta Juvenil de los '90: Las Redes Sociales en la Gestación de una Cultura Alternativa. Editorial Nordan, Montevideo.