

La juventud latinoamericana en los procesos de globalización

Opción por los jóvenes

PETER HÜNERMANN
MARGIT ECKHOLT

Editores

Autores

Ernesto Rodríguez, Daniel García Delgado, Alejandro Goic, Hugo Strahsburger, Walter Groß, Aldo Calcagni, Eugenio Rubiolo, Santiago Gastaldi, María Ángela Cánepa, Gerardo Gómez Morales, Edwin Claros, Laura Barrenechea, Sergio Balardini, Margit Eckholt, Cecilia Monteagudo, Gerhard Kruip, Jesús Andrés Vela, René Bendit, Heinz Neuser





Eudeba

Universidad de Buenos Aires

FLACSO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

1ª edición: junio de 1998

© 1998

Editorial Universitaria de Buenos Aires

Sociedad de Economía Mixta

Av. Rivadavia 1571/73 (1033)

Tel: 383-8025

Fax: 383-2202

Diseño de tapa: *María Laura Piaggio* - Eudeba

Imagen de tapa: Carlos Mérida, *Detalles de sacerdotes danzantes mayas*, mural

Corrección y composición general: Eudeba

Impreso en Septiembre de 1998 en Editorial Universitaria de La Plata

ISBN 950-23-0756-9

Impreso en Argentina.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

305.23
J388
g.2

Agradecemos especialmente la ayuda prestada por la Acción Episcopal Alemana ADVENIAT, a la Conferencia Episcopal Boliviana, al Sr. Rector de la UCA Boliviana en Cochabamba Dr. Luis Antonio Boza, a la GTZ de Alemania, que hicieron posible la realización de este VII Seminario Internacional Interdisciplinar.

También deseamos expresar nuestro agradecimiento por su valioso trabajo de preparación del VI Seminario Interdisciplinar a las siguientes personas:

Prof. Dr. Ivan Tavel Torres, presidente
Prof. Dr. Edwin Claros, secretario general
Consejo del ICALA en Cochabamba

Dra. Margit Eckholt
Asistente Académica del ICALA en Alemania

Sra. María Below
Coordinadora del ICALA en Alemania

Lic. Miriam Cuellar de Tavel, Universidad Católica Boliviana
Dr. René Bendit, Jugend Institut München, Alemania

Otros colaboradores:

Antonio Mena, Quito/Ecuador, apoyo técnico
Pablo Fernando Argárate, Córdoba/Argentina, traducciones
Elana Llosa de Pérez, Lima/Perú, apoyo técnico
Susanne Dietrich, Alemania, apoyo técnico
Esteban Santori, correcciones

El valioso apoyo técnico de
Alfonso Alarcón, Ana Barriga, Pamela Alarcón, Carla Caballo

Secretaría de redacción de la presente publicación

Virginia Argárate/María Below

ÍNDICE

Prólogo	9
<i>Margit Eckholt y Peter Hünermann</i>	

PRIMERA PARTE

Introducción sociológica y pastoral

Los jóvenes latinoamericanos: heterogeneidades y diversidades en materia de riesgos, oportunidades y desafíos en la antesala de un nuevo milenio	19
<i>Ernesto Rodríguez</i>	
Jóvenes en las estructuras: cultura, educación, familia y política	51
<i>Daniel García Delgado</i>	
Opción por los jóvenes: las visiones de Medellín y Puebla. Visiones de la Iglesia hoy	77
<i>Alejandro Goic</i>	
Jóvenes en y fuera de la Iglesia	97
<i>Hugo Strahsburger</i>	

SEGUNDA PARTE

Marco teológico, filosófico y psicológico

Convertir el corazón de padres a hijos y el corazón de hijos a padres. El marco bíblico-teológico	127
<i>Walter Groß</i>	
Juventud como factor de interrupción e innovación	139
<i>Aldo Calcagni</i>	

TERCERA PARTE
Estructuras que influyen en las realidades de los jóvenes

Juventud: perfiles psicológicos de los nuevos actores sociales. Un enfoque psicosocial	153
<i>Eugenio C. J. Rubiolo</i>	
Desempleo, juventud y educación. El caso de la Argentina	175
<i>Santiago Gastaldi, Susana Ríos, Fernanda Cravero y Celia Vitelli</i>	
Matices en los grupos juveniles populares. Acerca de los correlatos afectivos de sus valores y motivaciones	207
<i>María Ángela Cánepa y Rosa Ruíz Secada</i>	
El joven en el torbellino del tiempo: los medios masivos y la seducción de lo virtual	223
<i>Gerardo Gómez Morales</i>	
Jóvenes campesinos del Valle Alto de Cochabamba: diagnóstico de frustraciones y esperanzas	237
<i>Edwin Claros</i>	
Problemática de las drogas en la juventud peruana	245
<i>Laura Barrenechea</i>	
El uso indebido de sustancias psicoactivas y los jóvenes en la sociedad de fin del milenio	261
<i>Sergio Balardini</i>	

CUARTA PARTE
Perspectivas ético-pastorales y políticas

El Ethos vivido por la juventud y la reflexión ética	275
<i>Gerhard Kruij</i>	
La Iglesia latinoamericana y la Pastoral Juvenil	297
<i>Jesús Andrés Vela</i>	
Juventud y políticas de juventud entre la sociedad civil y el Estado: la problemática de las estructuras adecuadas	323
<i>René Bendit</i>	
La significación de la problemática juvenil en el contexto sociocultural latinoamericano. Desafíos para las sociedades y la cooperación para el desarrollo	355
<i>Heinz Neuser</i>	
VII Seminario Interdisciplinario del Intercambio Cultural Alemán-Latinoamericano	375
<i>Cecilia Monteagudo y Margit Eckholt</i>	

JUVENTUD Y POLÍTICAS DE JUVENTUD ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO: LA PROBLEMÁTICA DE LAS ESTRUCTURAS ADECUADAS

René Bendit

1. JUVENTUD Y POLÍTICAS DE JUVENTUD EN LA ÉPOCA POSMODERNA: UN ANÁLISIS CONCEPTUAL

a. Sobre la "juventud" y otros estereotipos

En el lenguaje cotidiano, en la retórica y política, como también en los medios de comunicación, el término "juventud" ha sido tradicionalmente utilizado de las más diversas maneras, de acuerdo a como la oportunidad y la coyuntura lo aconsejaran. "Juventud" ha servido y sirve tanto para referirse a un cierto momento de la evolución del individuo ("pubertad" y "adolescencia", son aquí términos emparentados) como a un estado de ánimo o a la energía física o belleza de alguien ("me siento-me veo joven"). El término "juventud" también se utiliza para señalar una condición de vida, una época histórica, una generación o en definitiva, el futuro de la sociedad ("son la sociedad del mañana"). La palabra se utiliza tanto para poner de manifiesto directa o metafóricamente anhelos y fantasías bastante generalizadas ("vitalidad", "autonomía" y "libertad"), como para señalar una fase particularmente difícil del desarrollo individual. En el segundo caso, puede referirse a los problemas del joven en el seno de su familia o con su medio social inmediato, o al surgimiento de ciertas culturas o subculturas juveniles contestatarias, que resultan una "amenaza" para la sociedad en su conjunto.

Sería muy largo enumerar todas las acepciones. Las mencionadas y otras han generado confusión y una sensación de discrecionalidad respecto de su uso, convir-

tiendo a la "juventud" en una especie de "comodín idiomático",¹ o de "jocker del lenguaje", a ser utilizado de acuerdo a cada circunstancia.

Correlativamente a este uso cotidiano del término, un análisis ideológico del contenido de los mensajes emitidos por la sociedad hacia o en una relación a "los jóvenes", nos permite identificar tres "paradigmas" clásicos de referencia de la sociedad adulta respecto al fenómeno juvenil, desde que éste surgiera como una de las consecuencias más relevantes de la revolución industrial (a fines del siglo XIX de manera masiva porque sus manifestaciones iniciales se dan en el siglo anterior). En dichos mensajes, la sociedad adulta, ya sea a través de representantes del Estado o de la clase política, se refiere a "la juventud" de diversas maneras:

- glorificándola como "motor del cambio social" (el cambio generacional visto como algo positivo): es un mensaje referido principalmente a los estudiantes, que se generaliza a toda la juventud vista como potencial innovador, como "correctivo crítico de la sociedad", como "movimiento social renovador", en definitiva, como esperanza de la sociedad y semilla de futuro;

- demonizándola, a través de la construcción de una imagen fatídica de lo joven y de la juventud, presentándola como un "grupo-problema" o como un sector de "alto riesgo". Esta definición está asociada a mito, estereotipos sociales, y elementos efectivamente presentes en la realidad cotidiana de ciertos colectivos juveniles. Los estereotipos implícitos en esta visión de los jóvenes son parte de un paradigma social más general en el que "el adulto" es visto como un "ciudadano maduro" mientras que el adolescente o "lo joven" son vivenciados con desasosiego como algo inmaduro, potencialmente peligroso en el sentido en que Dürkheim le daba a la expresión "desviación potencial". Desde este punto de vista, la preservación de la continuidad social pasa por el control y la integración social de los jóvenes, en primer lugar a través de la socialización familiar y la educación formal, después a través de los programas compensatorios orientados a grupos en situación social deteriorada y finalmente, si lo anterior no fuera suficiente, a través de la represión policial y la sanción legal.

Un tercer tipo, vincula el consumo con elementos temáticos de los paradigmas anteriores. El uso de ciertos modelos de identificación para promover el consumo, así como los patrones de consumo mismos ofertados a los jóvenes por la publicidad y los medios, generalmente asociados a un tipo de mensaje que los adultos (incluidos padres y educadores) emiten hacia los jóvenes, indican: "Cumplan con sus deberes como estudiantes, consuman y tengan éxito... pero no entren en conflicto con la justicia... (o por lo menos... ¡no se dejen atrapar!)"; "Pásenlo bien, que para eso son jóvenes, pero... cuidado con el Sida"; "Participen pero en los moldes

1. H. R. Saltalamacchia, "La juventud en la época moderna: un análisis conceptual", en *Cuadernos del CIJUP*, Caguas, Puerto Rico, 1989.

que nosotros les ofrecemos... y consumiendo...). En definitiva, que los jóvenes traducen como "consuman y sean buenos que de lo demás nos encargamos nosotros". La ilusión perfecta del mundo feliz. Una ilusión que, por supuesto, y en particular para los sectores económicamente más deteriorados, o para los grupos marginados, está muy lejos de la propia realidad.

Resumiendo: en la mayoría de las sociedades modernas y aquellas a las que hoy consideramos "posmodernas" o de servicios, como así también las sociedades "duales" de América Latina, ha surgido, con el correr del tiempo, una nueva categoría social denominada "juventud". Para comprender esta categoría, la sociedad no cuenta aún con las suficientes herramientas conceptuales y los conocimientos empíricos necesarios que, por un lado, permitan un diálogo fructífero entre las generaciones y, por otro, faciliten a las sociedades de la sociedad civil y el Estado la toma de decisiones basadas en una racionalidad y planificación científicas y no en construcciones ideológicas demagógico-populistas o acciones intuitivas y espontaneístas de corto plazo.

b. "Adolescencia" y "Juventud": dos categorías diferentes en la conceptualización de un fenómeno de la modernidad: la "condición juvenil"

En la sociedad industrial, la etapa del desarrollo biográfico denominada "adolescencia" o "juventud" ha sido caracterizada, originariamente por la psicología de la adolescencia² y posteriormente por la sociología de la juventud,³ como una fase de transición y de "moratoria" psicosocial, o como un proceso de cambio de estatus y de roles, desde una posición claramente definida de niño (como ser dependiente con espacios de autonomía física, psicológica y socialmente limitados) a un estatus adulto, definido por la sociedad en términos bastante generales, como el de una persona económicamente independiente y psicosocialmente autónoma, capaz de constituir su propia familia y un estilo de vida propios. Desde este punto de vista,

2. S. Freud, *The ego and the mechanisms of defence*, London, 1937; P. Blos, *On adolescence: A psychoanalytic interpretation*, Nueva York, 1962; Erikson, *Childhood and society*, Nueva York, 1952; "Reflections on the dissent of contemporary youth", en *International Journal of Psychoanalysis*, 1970; M. Debesse, *La crise d'originalité juvénile*, París, 1978; A. Gesell, *El adolescente de 15 a 21 años*, Buenos Aires, 1979; E. Hurlock, *Psicología de la adolescencia*, Buenos Aires, 1978; J. Conger, *Adolescencia: generación presionada*, Buenos Aires, 1980; *Adolescence and Youth: Psychological Development in a Changing World*, Nueva York, 1967.

3. H. Schelsky, *Die skeptische Generation*, Düsseldorf, 1957; W. Strzelewicz, *Jungen in ihrer freien Zeit*, München, 1965; etc.

la juventud no sería una fase del ciclo vital con características propias, ni tampoco una condición social particular, sino una fase del desarrollo individual comparativamente corta que, en algunos casos, se manifiesta a través de conflictos personales o sociales (generacionales) relativamente virulentos.

Una somera revisión de parte de la literatura sociológica publicada en España y América Latina entre mediados de los años '80 y los '90,⁴ pone de manifiesto que esta visión "tradicional" de lo joven sigue primando en la mayoría de los enfoques. En la Argentina, si bien Margulis,⁵ desde una visión culturista define de manera bastante innovadora el concepto –diferenciando entre "moratoria virtual" y "moratoria social", y poniendo de relevancia los aspectos simbólicos, generacionales y de género, así como el lugar de los jóvenes en las instituciones– tampoco intenta alejarse de esta visión clásica de la juventud, como fenómeno de transición, con las implicaciones que ello tiene para la generación de políticas.

En las sociedades industriales avanzadas del centro y norte de Europa, desde hace ya al menos un par de décadas, en el contexto de las tendencias de modernización económica, tecnológica y social allí observables, para muchos investigadores "la juventud" ha dejado de ser simplemente una fase de transición de la infancia al estatus de adulto, para convertirse en una "tarea del desarrollo"⁶ y en un período de vida con peso propio hacia el interior del ciclo vital.⁷ Desde esta última perspectiva, la juventud es además una categoría histórica en tanto que cada sociedad –de acuerdo a su grado de desarrollo y sus posibilidades– organiza de manera distinta las condiciones de realización de estas tareas del desarrollo. En las sociedades modernas y posmodernas la juventud se transforma, pues, en un período

4. J. L. Zarraga, "Informe de juventud en España. La inserción de los jóvenes en la sociedad", en *Instituto de la Juventud*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1985; *Informe de la Juventud en España 1988*, Madrid, 1989; M. Navarro López y M. J. Mateo Rivas, *Informe de Juventud en España*, Madrid, 1993; E. Rodríguez y E. Ottone (comps.), *Juventud y desarrollo: caminos para una respuesta*, Montevideo, 1989; E. Rodríguez y B. Dabezies, *Primer informe sobre la juventud en América Latina*, Quito-Madrid, 1990; L. C. Vargas Gaete y L. Vilches Seguel, *Juventud, religión y violencia*, Santiago de Chile, 1992.

5. M. Margulis y M. Urresti, *La juventud es más que una palabra*, Buenos Aires, 1996.

6. R. S. Havighurst, *Developmental tasks and education*, Nueva York, 1962; E. Olbricht y E. Todt, *Probleme des Jugendalters*, Berlín, Heidelberg, New York, Tokyo, 1984; K. Hurrelmann y G. Rosemayr, *Sozialisationstheoretische Subjektmodelle in der Jugendforschung*, München, 1986.

7. W. Hornstein, "Jugend als Problem", en *Zeitschrift für Pädagogik*, 1979; "Zur sozialen Lage der Jugend", en Institut für Jugendarbeit (ed.), Vol. 12, pp. 18-50; 1980; 1985; 1986; Th. Olk, "Jugend und Gesellschaft. Entwurf für einen Perspektivenwechsel in der sozialwissenschaftlichen Jugendforschung", en Heitmeyer (ed.), *Interdisziplinäre Jugendforschung*, München, 1986; R. Münchmeier, *Anders leben: Auf der Suche nach einem neuen Lebensentwurf*, Frankfurt, 1991; A. Cavalli y O. Galland, *L'allongement de la jeunesse*, Arles, 1992; G. Mauger, "Unité et diversité de la jeunesse", en Mauguier, Bendit y Von Wolffersdorff (eds.), *Jeunesses et sociétés*, 1994; O. Galland, 1994.

o fase de calificación, formación y orientación para la toma de decisiones de gran relevancia para todo el desarrollo biográfico posterior. La fase o condición juvenil gana su sentido central en esta tarea de calificación-formación para la vida futura. Si se fracasa en ella (fracaso de la sociedad y del joven o de la joven) entran a peligrar importantes pre-condiciones en vistas al mejor desarrollo de su futuro biográfico.

Correspondientemente a esta hipótesis, un elemento central de la moderna juventud, lo encontramos en la prolongación de los períodos de formación educativa escolar, así como en el aumento del nivel de exigencias en la formación vocacional y profesional. Es por esta razón que en las sociedades modernas y posmodernas se expanda progresivamente el paso por el sistema educacional y aumente la participación de los jóvenes en este sistema. Paralelamente se busca integrar en él a nuevas capas de jóvenes antes alejadas tempranamente del sistema educativo mejorando así el nivel educativo de los jóvenes.

Desde los años '70, en la mayoría de las sociedades industriales y posindustriales, se ha ido integrando a este tipo de juventud, tanto a los jóvenes del área rural cuanto a las mujeres jóvenes de los estratos medio-bajos y bajos, que antes casi no tenían la posibilidad de vivir la condición juvenil; es decir, de tener una "moratoria" propia en términos tradicionales, o de acceder a esta nueva "tarea del desarrollo". Ello se expresaba en períodos de educación más cortos, en certificados escolares de menor nivel, y en edades nupciales relativamente tempranas. De hecho, en las sociedades centrales, las chicas ya casi no se diferencian de los varones en todos estos aspectos. Lo mismo sucede en relación a la desaparición tendencial de diferencias entre condiciones juveniles distintas, en particular entre el campo y la ciudad.

La juventud moderna, sin embargo, no se constituye sólo en torno a los procesos de expansión educativa y formativa. La modernidad y la posmodernidad implican un cierto proceso de independización y autonomización de la juventud en relación al estilo de vida y formas culturales propias centradas en "lo joven". Estos estilos de vida se caracterizan por la necesidad de desarrollar rasgos personales y competencias como "autonomía del yo", "autoconfianza" y "competencias sociales" entre las cuales la "flexibilidad", la "disposición a la movilidad" y la "capacidad de adaptación a nuevos desafíos", aparecen como requisitos indispensables para el desarrollo de una biografía moderna. Por ello, a pesar de la prolongación del paso por el sistema educativo-formativo y la consecuente dependencia económica que ello genera, la juventud moderna se caracteriza por su creciente autonomización sociocultural, afectiva y sociosexual. Ello se manifiesta, fundamentalmente, en el surgimiento de nuevas formas de convivencia pre-matrimoniales, en las actividades sociales y productividades culturales de los jóvenes y adultos jóvenes, así como en la emancipación sexual de las mujeres jóvenes. También se manifiesta en ella relevancia vital que van adquiriendo los grupos de pares, no sólo como

espacios de ejercitación de nuevos roles, sino también como elementos de orientación y apoyo en la superación de ciertas tareas y desafíos, así como en la resolución de conflictos.

Finalmente, la juventud moderna se caracteriza no sólo por su prolongación hacia el tercer decenio de vida, y por tanto en el surgimiento de una fase "posadolescente", sino también por la erosión (anticipación) de sus bordes inferiores. Esto como consecuencia de la aceleración secular de los procesos de maduración biosexual y por los impactos culturales de una socialización familiar "juvenilizada", de los mensajes de los medios de comunicación masiva, en particular la televisión, la publicidad y las nuevas tecnologías electrónicas. Todo ello lleva a la "desestructuración",⁸ es decir, a la división de la juventud en tres fases que, en parte, se superponen: la "preadolescente", "la adolescente propiamente dicha" y la "posadolescente", todas ellas sub-fases que, a su vez, asumen características diferenciales al interior de cada sociedad, en función de oportunidades biográficas (materiales, sociales, educacionales, culturales, sanitarias y de consumo), muy distintas y a su vez determinadas por factores como el origen social, el género, la región en que se crece y los rasgos étnico-culturales.

c. La política de juventud como instrumento socializador o como política social

Una característica de las sociedades modernas y posmodernas es la profunda institucionalización del fenómeno juvenil. Junto a la diferenciación prolongada e individualización de "la juventud" –fenómenos ubicados en el punto de intersección de los procesos de reproducción social y cultural de la sociedad– se puede observar además una creciente diferenciación y especialización de un ámbito de acción política que se ocupa de estos temas. En la mayoría de estas sociedades, y en particular en aquellas que desarrollaron alguna fórmula de "Estado benefactor" (aun con sus crisis y desarticulación posterior) ha surgido junto la nueva categoría social denominada "juventud" un nuevo espacio de acción política: la "política de juventud". Ésta, además de reclamar un ámbito de responsabilidad sectorial juvenil propio dentro del conjunto de las políticas sociales, define su propio rol como el del principal y legítimo interlocutor colectivo juvenil, en todo aquello con los problemas que tengan relación con los jóvenes y en la relación con la sociedad y el Estado.

En el desarrollo de este ámbito de acción política, han habido diferentes definiciones y enfoques, lo que –obviamente– ha repercutido en la formulación de objetivos y estrategias. Así, por ejemplo, desde una visión paternalista del Estado y con un

8. W. Hornstein, "Jugend in ihrer Zeit. Historische Anmerkungen zur Situation der Jugend", en H. Remschmidt (ed.), *Jugend und Gesellschaft. Realitätsbewältigung, Krisen und Auswege*, Stuttgart, 1986.

sesgo más bien asistencialista, en la República Federal Alemana el objetivo general de la política de juventud en los años '70 aún consistía en asegurar, en conjunción con las políticas educativas, los procesos de aprendizaje de las nuevas generaciones en su futuro rol de adultos. Desde esta perspectiva, la política de juventud, junto con otras políticas dirigidas a la infancia y a la juventud (de protección y control social educacionales, de tiempo libre), era vista como un instrumento de los indispensables procesos de socialización. Esta visión de la política de la juventud como responsable de la socialización extra-familiares y extra-escolares, fue compartida durante años por las propias asociaciones juveniles. Así, la Federación de Asociaciones Juveniles Alemanas (DBJR), en 1976 todavía definía a la política de juventud como "toda aquella acción que, políticamente mediatizada, se oriente tanto al logro y la realización de objetivo y valores sociales globales referidos a dicha fase juvenil, como así también a aquella orientada a influenciar los procesos de socialización y planificación que en ella se dan".⁹

La función socializadora atribuida por el Estado a las políticas de juventud y al trabajo de las asociaciones juveniles e instituciones de ayuda a la juventud con el objetivo de asegurar la integración y la reproducción social a través de la asunción por parte de las nuevas generaciones de una escala de valores y de unos patrones de comportamiento dominantes, es asumida por las propias asociaciones y complementada por el interés de éstas en influenciar ellas mismas en dicho "programa educativo". Esta postura reduce las políticas de juventud a una función pedagógica, en la cual el trabajo juvenil es visto como una especie de "tercer" instancia socializadora, complementaria de la familia y la escuela.

Con esta perspectiva, queda fuera de las políticas de juventud el actuar sobre las condiciones socioestructurales ni sobre los "mundos de la vida" de los diferentes colectivos juveniles. Sólo les compete contribuir a completar su socialización y facilitar su paso a la vida adulta.

Con el correr del tiempo (y no sólo en Alemania), tanto en el marco de las asociaciones juveniles (presionadas por las reivindicaciones de los nuevos movimientos sociales emergentes), como en la discusión académica, se fue superando esta visión "pedagogizante" y paternalista de la política y el trabajo juvenil. En el marco de una visión más socioestructural, la definición de la política de juventud asume un carácter más social. En este nuevo enfoque tanto las condiciones materiales y socioculturales que la sociedad ofrece al desarrollo infanto-juvenil (vivienda, educación, formación profesional, empleo, desarrollo cultural, salud, riesgos de vida, etc.), así como la participación de las asociaciones y organizaciones juveniles en el diseño y aplicación de políticas y programas, juegan un papel central.

9. Deutscher Bundesjugendring (DBJR), 1976.

Es una concepción de la política de juventud como política social y como política participativa que, no sólo considera los aspectos materiales y las condiciones de vida sobre las cuales pretende incidir, sino también las expectativas, los intereses y la representatividad de los jóvenes. Por ejemplo, hay lugar para nuevas formas (más individualizadas) de concebir a la sociabilidad juvenil, los nuevos estilos de vida y las nuevas formas de vivir la sexualidad, así como para ver la expresión de las actividades culturales y de las utopías sociales. La juventud se vuelve protagonista central en los planos social, cultural y político.¹⁰

Según este enfoque, la política de juventud estatal (en contraposición con otros campos del quehacer político), no debe preocuparse sólo y exclusivamente de la solución de problemas específicos, aunque puede y debe contribuir a ello. Lo que le compete primera y casi exclusivamente es la representación de los intereses juveniles dentro cada una de las distintas políticas sociales. Por sobre los intereses particulares de los diferentes grupos sociales y colectivos juveniles, la política de juventud debe procurar, al mismo tiempo, generar conciencia respecto de los problemas e intereses de la infancia y la juventud en el conjunto de la sociedad. La política de juventud estatal tiene por objeto el generar estructuras e instituciones que permitan recoger, integrar y canalizar las necesidades, expectativas, problemas e intereses de los jóvenes como individuos y como colectivos, a la vez que contribuye a establecer una relación crítica pero constructiva de los jóvenes con la sociedad y el Estado. Para ello debe facilitar el diálogo de los diferentes colectivos juveniles entre sí y con la sociedad adulta.

En este enfoque, la política de juventud estatal tiene además la misión de desarrollar estructuras "puente" que permitan lograr un equilibrio entre las exigencias de estabilidad e integración planteadas por el Estado y la sociedad adulta y los deseos de desarrollo individual, de participación social y cambio manifestados por los jóvenes como individuos o como colectivos articulados.

d. ¿Política o políticas de juventud?

Se da una creciente diferenciación de los colectivos juveniles insinuada anteriormente (juventud obrera, rural, estudiantil, popular urbana, marginada, juventudes diferenciadas por el género o la región, etc.). A esto hay que sumarle el hecho de las responsabilidades, competencias y atribuciones en materia de política juvenil que se van fragmentando y repartiendo en diversas instituciones dependientes del Estado

10. W. Scheffold, "Problèmes d'une politique ciblée sur un groupe sociale déterminé avec une tendance à l'individualisation", en Mauger, Bendit y Von Wolffersdorf (eds.), *Jeunesses et sociétés*, 1994 .

central y de las administraciones locales y regionales. Algo similar sucede al interior de las grandes asociaciones e instituciones privadas de ayuda a la juventud, hecho que obliga a cuestionar la idea de unidimensionalidad connotada por la expresión "política de juventud". Es por ello que sumándonos a Secheffold,¹¹ preferimos hablar de una dimensión "sectorial" y de una dimensión "horizontal" (intersectorial), así como de diferentes niveles en los cuales en las sociedades y en los Estados modernos se conciben y desarrollan las políticas de juventud. Estas dimensiones o niveles pueden sistematizarse de la siguiente manera:

Política juvenil estatal sectorial: se ocupa del fenómeno juvenil desde una perspectiva jurisdiccional y con competencias y funciones fundamentalmente de planificación, diagnóstico, evaluación y coordinación. En este nivel juegan un papel central los estudios y diagnósticos sobre el desarrollo de la infancia y la juventud, sobre la base de los cuales, en parte, se apoyan los programas y los esfuerzos de ayuda a la juventud de tipo federal o regional. Es en este nivel jurisdiccional de la política de juventud, donde tienden a surgir aquellos programas de significación supra-regional o de corte innovativo, como por ejemplo el "Plan Federal de Infancia y Juventud", en Alemania.

Política juvenil estatal "transversal": constituida por la actividad y las iniciativas (provengan de la instancia jurisdiccional antes mencionada, de otros departamentos públicos locales o regionales) para los problemas de relevancia para la infancia y la juventud. Es en este nivel donde se efectivizan la planificación intersectorial y la coordinación global de las políticas sectoriales de juventud con todas las demás políticas dirigidas a los jóvenes (vivienda, empleo, salud), y donde tienden a generarse los planes "Integrales de Juventud" existentes en algunos países, como en el caso de España.

Política de juventud como sistema legislativo: constituida por un sistema de leyes (ver sección 2.b de este trabajo) y comisiones parlamentarias (permanentes y ad hoc), complementados a su vez por los "lobbys" de las organizaciones privadas de ayuda a la juventud y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) relevantes en la sociedad civil interesadas en influenciar en las políticas de juventud.

Política de juventud como "Programa": es decir aquella política reivindicativa y de "orientación hacia el futuro", generada como plataforma de lucha por el actor social joven, ya sea en el contexto de estructuras institucionalizadas (como los Consejos de Juventud o las Mesas de Concertación), ya sea en las iniciativas locales, o en los movimientos sociales de mayor envergadura que involucren y articulen a un gran número de sujetos. Por lo general, inicialmente estas reivindicaciones son rechazadas o vistas por la sociedad adulta y el mismo Estado como "utopías loables" pero

11. *Ibidem*.

irrealizables (ingenuidad de la juventud) o como movimientos contestatarios disfuncionales que deben ser integrados o reprimidos. Con el correr del tiempo, algunas de estas reivindicaciones terminan por imponerse y pasan a formar parte del catálogo de reivindicaciones de las organizaciones sociales y políticas establecidas, en algunos casos, incluso, pasan a formar parte del "canon" de las políticas estatales, regionales o municipales. En la RFA éste ha sido el caso de propuestas que apuntaban a la democratización de la sociedad, a la participación infanto-juvenil en ella, a propuestas de mejora ambiental y ecológica, a la mantención prosecución de la paz, a la igualdad entre los géneros, la proscripción de la xenofobia y el racismo, etc.

Entre las dimensiones de las políticas de juventud expuestas existe, obviamente, una gran interrelación. Ninguna de ellas es posible u operativa sin consideración de las otras.

Sobre la base del marco conceptual hasta aquí desarrollado, se propone para el tema central de este trabajo el de las "estructuras adecuadas" de una política de juventud moderna, democrática y participativa en América Latina y se plantean las siguientes cuestiones a resolver.

Partiendo de una comprensión de la condición juvenil como un período de ciclo vital con características propias, y de la política de juventud como fenómeno multidimensional situado en el punto de intersección entre la sociedad civil y las políticas sociales de Estado, se hace necesario, en primer lugar, responder a la cuestión de cómo integrar las diferentes dimensiones de la política de la juventud. Esto en los niveles nacional, local y regional, así como en el contexto de una cooperación (sin dominación) entre el Estado y las organizaciones-instituciones de la sociedad civil. En estrecha relación con este problema, se plantean inmediatamente las siguientes cuestiones:

¿Cómo llegar a definir campos de acción, competencias y atribuciones, respetando la autonomía e independencia de cada actor? ¿A qué nivel y a quién corresponde diseñar políticas, planificar, coordinar, actuar y evaluar?

¿Cuándo ha de jugar el Estado un rol meramente subsidiario, apoyando al sector privado en la solución de problemas juveniles y en el desarrollo de programas de acción preventiva, y cuándo ha de actuar directamente?

¿Cómo organizar de manera equitativa la distribución de recursos públicos al interior y fuera del Estado, y cómo llevar un control del uso legítimo y eficiente de los recursos?

¿De qué manera puede y debe el Estado estimular y apoyar el enriquecimiento del tejido social juvenil? ¿Qué papel deberían jugar el voluntariado, las ONGs y las iniciativas juveniles en los campos social, político y cultural, y, particularmente, en la solución de problemas que le atañen directamente y a la sociedad en su conjunto? ¿Qué rol le cabe al Estado en la promoción de estas iniciativas?

¿En qué medida pueden ser potenciadas las capacidades de los diferentes colectivos juveniles y de qué manera transformarlas en un recurso para el desarrollo?

Éstas son las cuestiones y preguntas centrales que toda estrategia orientada a desarrollar estructuras de políticas de juventud, acordes a los desafíos de una sociedad democrática, debe considerar y responder.

En las sociedades de la Unión Europea, se ha intentado dar respuestas específicas a las cuestiones y preguntas antes formuladas, partiendo para ello tanto de las tradiciones, sociales y políticas de cada sociedad, así como de los recursos disponibles en cada país para la implementación de políticas sociales.

2. POLÍTICAS DE JUVENTUD EN LA EUROPA COMUNITARIA. ALEMANIA Y ESPAÑA: DOS MODELOS DE POLÍTICAS DE JUVENTUD

A manera de ejemplo, presentaremos a continuación y de manera muy somera, un análisis comparativo de dos modelos orgánicos –el alemán y el español– de implementación de políticas de juventud en Europa. Dicho análisis puede proporcionar referentes valiosos para una reflexión sobre estructuras de políticas de juventud “adecuadas” en América Latina.

Nos parece importante exponer las premisas que rigen las políticas de juventud en estos dos países, puesto que son expresión de una organización moderna y descentralizada de políticas sociales de Estado, que no pueden dejar de ser consideradas a la hora de reflexionar sobre una reforma y actualización del Estado y de las administraciones regionales y locales en Latinoamérica.

a. Premisas programáticas de las políticas de juventud

Como punto de partida para la comprensión de los casos alemán y español de políticas de juventud, debe mencionarse la organización descentralizada tanto de la administración estatal, regional y comunal, así como del “tercer sector” (privado), encargados ambos de la formulación e implementación de las políticas de juventud en los respectivos países. En el marco de esta organización descentralizada, una de las premisas básicas del modelo alemán, se refiere al tipo de relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad civil, es decir entre la política de juventud estatal (sector público) y las organizaciones e instituciones no gubernamentales de participación juvenil o de “ayuda a la juventud” (sector privado). Esta relación se halla, en primer lugar, regulada por el principio de la “subsidiariedad”, según el cual los problemas deben tratarse allí donde se originan, debiendo ser resueltos por las instancias más cercanas a ellos. Las instancias inmediatamente superiores sólo deben intervenir cuando dichos problemas adquieran una dimensión y significación supra-local. Este mis-

mo principio se refiere a las relaciones entre el sector público y privado, entre las cuales este último ejerce la primacía en el enfrentamiento y solución de los problemas sociales (no sólo juveniles). A partir del principio de subsidiariedad, entre Estado y sociedad civil se establece una vinculación no jerárquica, basada en el principio de "cooperación", en el marco del cual el Estado se halla obligado, por ley (Ley de ayuda a la infancia y a la Juventud, de 1991), a facilitar el trabajo de las organizaciones del sector privado a través de todos aquellos actos, medios administrativos y financieros que obran en su poder. En ningún momento asume el sector público un rol dominante en esta cooperación. Por el contrario, el Estado reconoce el trabajo del sector privado y de los particulares en el campo del desarrollo infanto-juvenil, como un derecho original mediante cuyo ejercicio los individuos y las organizaciones que forman parte de la sociedad civil contribuyen a una tarea que es de interés público.

El "pluralismo" es otra premisa fundamental de las políticas de juventud en Alemania. Ello implica que no pueden regirse por visiones del mundo o por objetivos únicos. De hecho, tanto a nivel del Estado (coexistencia y cooperación entre gobiernos federales y autonómicos de muy diverso signo político-ideológico) como en el campo de las asociaciones juveniles y otras organizaciones de la sociedad civil, oficialmente reconocidas o no, encontraremos autodefiniciones ideológicas y objetivos particulares muy diversos. Desde esta perspectiva, los problemas, objetivos o temas a ser definidos como "prioritarios" no se desprenden de una definición fundamentalmente ideológica del Estado, ni tampoco son fijados unilateralmente por éste, sino que surgen a partir del diagnóstico científico y del consenso logrado entre los diferentes actores sobre los problemas infanto-juveniles, en una determinada coyuntura económica, social o política. Esta definición de problemas, objetivos y "prioridades temáticas" depende por ello también de la influencia y el poder acumulados por las asociaciones, y de su capacidad de ponerlos sobre el tapete de la discusión al nivel respectivo.

En esta discusión sonde las orientaciones ideológicas y los perfiles de la actividad específicos que cada organización se haya dado (perfiles políticos, sindicales, de amigos de la naturaleza, deportivos, culturales, de representación de grupos étnicos minoritarios, etc.), entran a jugar un papel importante.

En estrecha relación con la anterior, se encuentra la cuarta premisa de las políticas de juventud en Alemania: la "búsqueda de consenso". Dicho objetivo se realiza en la medida en que el Estado, por una parte, reconoce la autonomía de las organizaciones e instituciones privadas y, por el otro, las consulta a la hora de fijar las prioridades e hitos principales de su propia política. Este consenso se basa además en el hecho de que las organizaciones e instituciones del sector privado se autodefinen como colaboradoras del sector público en todos aquellos aspectos y problemas sociales considerados como de interés prioritario en una determinada coyuntura.

El consenso se genera también a partir de la "negociación" de los intereses particulares de cada asociación juvenil o institución de ayuda a la juventud con otras, puesto que para poder realizar sus objetivos cada una de ellas requiere de la generación de alianzas lo más amplias posibles, hecho que sólo puede darse en la medida en que se consideren los intereses de las demás organizaciones.

Esta permanente búsqueda de consensos y de alianzas no deja de plantear problemas en lo que se refiere a la realización de los intereses inmediatos de los sectores de juventud representados por cada asociación puesto que, por lo general, éstos sólo pueden ser considerados parcialmente a la hora de establecer programas de acción a nivel local, regional o nacional. Ello a menudo genera frustración y desencanto en los propios afiliados.

De lo dicho se desprende que no sólo los procesos de creciente individualización de estilos de vida son los que alejan a los jóvenes de la participación social y ciudadana, sino también los procedimientos de negociación burocráticos, tan contrarios al espíritu de acción inmediata y transparente imperante en la juventud.

Una quinta premisa básica de la política de juventud en Alemania se halla en la "representatividad". En base al papel que la legislación les ha definido, las asociaciones y organizaciones del tercer sector han de funcionar como "comunidades de intereses", cuyo rol específico es el de articular las necesidades e intereses de los jóvenes, en particular de sus afiliados, ante las diferentes instancias del poder local, regional y estatal. Dado que esta función se desarrolla al interior de un sistema democrático, parlamentario-representativo, las asociaciones mismas están obligadas a organizarse de tal manera. Ello implica, por una parte, el ejercicio de la democracia representativa en el seno de las propias organizaciones juveniles (formalmente ejercida a través de la elección de delegados a nivel departamental, municipal, regional y federal, que a su vez eligen las autoridades de cada asociación o federación juvenil en sus respectivos niveles) y, por la otra, la constitución y el financiamiento de un aparato de funcionarios profesional, estructurado de manera paralela a las diferentes instancias del Estado. Ello sitúa a las asociaciones en una posición de igualdad técnica con el Estado, pre-condición para ejercer el "lobbysmo", es decir defender los intereses de sus representados de manera efectiva ante los diferentes niveles de la administración.

Tanto la estructura representativa en que funciona su democracia interna (a menudo fuertemente influenciada por el propio aparato burocrático-profesional), como las exigencias de buscar consensos y aceptar compromisos con otras asociaciones y con el Estado hacen que las asociaciones se encuentren permanentemente en la contradicción de, por un lado, no perder el contacto con la propia base social a la que representan y, por el otro, tengan que defender ante esta misma base objetivos y contenidos de trabajo que en gran medida son producto de la negociación y que a los afiliados les parecen como "impuestos desde afuera" o "desde arriba". La difícil solu-

ción de este dilema repercute fuertemente no sólo en participación efectiva de los representantes sino que además cuestiona fuertemente la legitimidad del sistema.

Finalmente, el principio de la "participación", en su dimensión social, política y cultural, termina por darle el perfil a este modelo de políticas de juventud. A partir de esta premisa, las políticas y el trabajo de juventud deben ofrecer posibilidades de plantear y resolver problemas y conflictos individuales y grupales, así como asegurar la participación de los jóvenes en la solución de los problemas de la sociedad en su conjunto. En el proceso de discusión y "negociación" de estos conflictos, los jóvenes mismos deben ir estableciendo las relaciones, estrategias y acciones que consideren adecuadas, ejerciéndose al mismo tiempo en la práctica de la democracia y la ciudadanía.

La política de la juventud en España, al igual que en el caso alemán, se rige por el principio de colaboración entre el Estado y la sociedad civil, siendo válidas también aquí la mayoría de las premisas hasta ahora formuladas. Por otra parte, el hecho de que la apertura democrática y la modernización del Estado en España sean relativamente recientes (mediados de los años '70 y comienzos de los '80) ha llevado, y con razón, a que los acentos fundamentales de la nueva política de juventud del período de transición a la democracia (1976-1982) y del período democrático "propriadamente tal" (1983-1997), hayan sido puestos, tanto en la progresiva regionalización y transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y a los municipios, como en la reconstrucción del tejido social juvenil, fuertemente unidimensionalizado durante el régimen corporativo franquista. Es por ello que desde sus inicios la política de la juventud española tuvo como uno de sus objetivos fundamentales la promoción del asociacionismo y del voluntariado con el fin de ir constituyendo un interlocutor fuerte y preparado, con el cual se pudieran concertar políticas que fueran realmente representativas de o diferentes colectivos juveniles. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, hasta el día de hoy tanto las instituciones centrales del Estado como las de las Comunidades Autónomas, juegan un papel aún preeminente en el diseño e implementación de estas políticas. Ello se debe, en parte, a que como contrapartida al intenso desarrollo del sector público en lo que a estructuras e instituciones de políticas de juventud se refiere, la mayoría de los interlocutores civiles del "tercer sector" sigue siendo relativamente débil. La excepción son las juventudes políticas y sindicales vinculadas a los mayores partidos de gobierno y la oposición, así como de algunas instituciones y organizaciones de ayuda social vinculadas a la Iglesia y a los sindicatos.

Como ya se dijera antes, entre las dimensiones más relevantes de las que se constituyen las políticas de juventud, se encuentra el sistema de leyes, decretos y ordenanzas, así como de estructuras parlamentarias y extra-parlamentarias, que regulan el consenso social y político, así como el comportamiento de los actores individuales y sociales en el escenario de relación tensa y de negociación entre Estado y sociedad civil.

b. Significación de estas premisas (y su implementación) para el desarrollo de un nuevo modelo de políticas de juventud en América Latina

Si bien no estamos en condiciones de desarrollar aquí un análisis exhaustivo de lo que podrían ser las principales convergencias y divergencias entre ambos casos presentados, así como tampoco sobre las contradicciones, conflictos y problemas inherentes a cada uno de ellos, intentaremos delinear algunos aspectos que podrían ser significativos para el desarrollo de futuras políticas de juventud en América Latina.

En la comparación global de ambos casos, llama en primer lugar la atención que, desde el punto de vista "programático-doctrinario", las políticas de juventud de ambos países se rigen más o menos por las mismas premisas fundamentales y principios, descritos con algo más de detalle para el modelo alemán. En ambos casos, en el contexto de una política de juventud democrática, pluralista, tolerante, abierta y participativa, los principios de "subsidiariedad" y de "cooperación-colaboración" entre el sector público y el privado son centrales en la orientación y desarrollo de ambos modelos. Sin embargo, también es evidente que tanto los objetivos específicos a seguir, como los modelos de operacionalización, difieren de acuerdo a tradiciones culturales, realidades económicas y "puntos de arranque" distintos.

Desde una perspectiva cultural-orgánica, tanto a nivel de la división administrativa del Estado, así como de las estructuras responsables de las políticas de juventud, se observan una serie de paralelismos muy grandes en lo que se refiere a la constitución de estructuras federales, descentralizadas, es decir regionalizadas o municipalizadas. En la práctica, sin embargo, el grado de descentralización alcanzado es aún muy distinto. Particularmente en los niveles regional y local, este proceso aún no ha sido finalizado en España. El dominio aún existente del sector público sobre el privado, tanto en la planificación como en la implementación de políticas (hecho que sólo podría ser superado una vez que se constituyan asociaciones y ONGs suficientemente fuertes), es un fenómeno que en América Latina, después de un prolongado paso por regímenes políticos autoritarios, debe ser estudiado con detalle a la hora de modernizar y reformar las estructuras de las políticas de juventud existentes. Sobre todo, en lo que hace a las consecuencias de tal dominio sobre la participación y regeneración del tejido social juvenil.

También es distinto entre los dos casos europeo presentados, el grado de diferenciación y profesionalización de los servicios sociales y de ayuda juvenil. Aquí es evidente que en las políticas estatales de juventud de España –ya sea por una cuestión histórica, por una cuestión de recursos o por motivos "doctrinarios"– se pone de manifiesto una muy lenta descentralización de las ofertas públicas, en lo que se refiere a servicios sociales para jóvenes. El asunto ya está resuelto en Alemania desde los primeros años de la posguerra.

Distinta parece ser la situación respecto a la promoción del voluntariado y la autoayuda cuando de trabajo juvenil se trata. Aquí sí es posible reconocer una clara

voluntad política de desarrollar este sector. Ambas tendencias de desarrollo tienen por consecuencia que el grado de "profesionalización", en el sentido de servicios pagados a expertos, formados para el trabajo social y cultural con jóvenes, sea más bajo que en Alemania. Para el desarrollo de políticas de juventud en América Latina sería de mucha utilidad analizar ventajas y desventajas de ambos modelos, tanto en lo referido al proceso descentralizador descrito anteriormente, tratando de no repetir los errores allí cometidos. Habrá que cuidarse principalmente de no mantener demasiado tiempo la hegemonía del Estado sobre las instancias administrativas regionales y locales ni sobre el tercer sector; y de la estrategia priorizada en España de mantener un bajo perfil de profesionalización en todo lo que atañe al trabajo juvenil.

Desde el punto de vista normativo, llama la atención el alto grado de regulación jurídica observable en ambos casos aquí analizados, siendo preeminente en España la legislación sectorial, al mismo tiempo que no existe una ley general ordenadora e integradora de los derechos de la infancia y la juventud, como en el caso de la Ley de Ayuda a la Infancia y a la Juventud alemana. Tampoco se observa la integración de las diferentes leyes existentes en un Código Social unificado, como el que tiene Alemania.

Desde la perspectiva de las realidades sociales, políticas e institucionales latinoamericanas, parecería adecuado, en este caso, el considerar con atención el modelo alemán. Éste estructura y regula jurídicamente las obligaciones del Estado para con la sociedad civil y sus miembros, generando así un alto grado de legitimidad a la política de juventud, por un lado, y una amplia seguridad jurídica para los actores sociales envueltos en la planificación e implementación de las políticas, por el otro. Una ventaja adicional de un modelo altamente institucionalizado en el ámbito político-parlamentario radica además en el hecho de que los casi siempre escasos recursos financieros disponibles en el sector de las políticas de juventud, pueden ser asignados con cierta continuidad. Esto asegura la construcción y el desarrollo de estructuras que aseguren una política estatal de juventud a largo plazo que no dependa de avatares coyunturales de tipo electoral.

En un plano ya más operativo, se pueden observar una serie de convergencias y divergencias en la función de los "instrumentos" a disposición de las políticas estatales de juventud de ambos modelos; por ejemplo, entre las atribuciones de los "Institutos de Juventud", los "Informes de Juventud" y los "Planes de Juventud" existentes en los dos países. Las diferencias se deben, más que nada, al hecho de que mientras el INJUVE de España es legal y estatutariamente una parte funcional de la administración del Estado, el DJI alemán es una "asociación federal mixta", de derecho privado, que si bien actúa con financiamiento estatal (fondos de los ministerios federales de Familia, Mujer y Juventud y de Educación, Ciencia y Tecnología), desde el punto de vista de sus estatutos, asamblea de socio y estructura orgánica, responde tanto a las expectativas y exigencias del sector público como a las de las asociaciones juveniles y el tercer sector.

Desde el punto de vista de la influencia directa que ambos institutos pueden ejercer sobre las políticas de juventud a nivel nacional, el español es, claramente, el que por su rol de instancia estatal coordinadora de políticas, el que mejor puede ejercer esa función. EDI alemán, por el contrario, sólo puede influenciar de manera indirecta, ya sea a través de la publicación de sus resultados de investigación y de los Informes de Juventud que a través de él se realizan, ya sea a través del contacto y la colaboración existente en algunas Oficinas de Juventud con las Asociaciones Juveniles y de Ayuda a la Juventud, así como con las Comisiones Parlamentarias Federales y Regionales de Infancia y Juventud, donde regularmente también presenta sus resultados.

Desde una perspectiva latinoamericana, los modelos institucionales a desarrollar para dinamizar la implementación y coordinación de políticas de juventud, probablemente deberán diferir bastante de acuerdo a la tradición institucional y política de cada país. En algunos casos, especialmente allí donde casi no existan otras estructuras, habrá que optar por formas más cercanas al modelo "estatal-funcionarial" español (Secretarías o Institutos Nacionales de Juventud, vinculados a determinados Ministerios) que, progresivamente vayan generando una institucionalidad regional y local con creciente autonomía. En otros casos, allí donde la descentralización, la regionalización y la constitución del tercer sector estén más avanzados, se podrá optar por modelos "mixtos", más abiertos y menos dirigistas.

Importantes diferencias pueden observarse también entre las características de los "Informes de Juventud" producidos por las instituciones española y alemana. Mientras el alemán está más enfocado hacia la descripción de las condiciones socioestructurales de vida de niños y jóvenes, y los desarrollos observables en las instituciones de ayuda a la infancia y a la juventud, el español se centra más en el estudio de los cambios en las orientaciones valóricas, las actitudes y los comportamientos sociales y políticos de los jóvenes, en lapsos de tiempo que, por lo general, se corresponden con la duración de los períodos parlamentarios.

Algo similar sucede en relación a los respectivos "Planes Integrales" (España) o "Federales" (Alemania) de Juventud. Los españoles son verdaderamente inter-sectoriales, teniendo por objetivo coordinar los recursos y las medidas dirigidas a la infancia y a la juventud por cada Ministerio competente así como por las numerosas instituciones centrales y autonómicas en función de objetivos globales comunes. El Plan Federal de Juventud alemán es, en cambio, un instrumento de intervención e innovación de tipo sectorial, dirigido única y exclusivamente a las áreas de acción jurisdiccional del Ministerio de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Jóvenes; es decir a las instituciones de la política de juventud reguladas por el KJHG. La no existencia de un plan integral se debe, en parte, a la gran descentralización de competencias predominante en el modelo estatal alemán. Así, por ejemplo, mientras los temas de salud, educación y cultura son fuerte competencia autonómica de los estados federales, los de la juventud propiamente dicha son de competencia casi exclusivamente municipal, lo que

dificulta enormemente el desarrollo y la implementación de planes integrales de juventud que no se restrinjan a un área específica (como el caso del Plan Federal de Lucha contra el Consumo de Drogas y Estupefacientes) sino que además integren los niveles institucionales regionales y locales.

Desde una perspectiva más immanente a cada uno de los modelos presentados, cabe destacar a continuación algunos problemas y contradicciones inherentes a cada uno de ellos. Nos centraremos fundamentalmente en el caso alemán.

El rol predominante conferido al tercer sector (privado) por las políticas de juventud, causa como contrapartida una cierta incapacidad estructural de generar políticas de juventud coherentes que respondan al principio de "unidad en la diversidad" postulado por las instituciones de ayuda a la infancia y a la juventud. Si bien la autonomía y preponderancia del sector privado aseguran el pluralismo ideológico y político en lo que a la formación de las nuevas generaciones se refiere, no es menos cierto que dicha pluralidad en tiempos de acelerada modernización social e individualización de estilos de vida, dificulta a menudo el encontrar respuestas adecuadas a los nuevos problemas que se presentan. Es posible que el rol dominante de las organizaciones privadas en el campo de las ayudas a la juventud contribuya también a configurar un tipo de relación entre el sector público y el privado, que a la hora de definir políticas haga que el concepto moderno de políticas integrales de juventud se mantenga siempre a la sombra de una política paternalista y asistencialista dictada por los intereses del Estado, de las poderosas asociaciones de beneficencia y hasta de las mismas asociaciones juveniles en algunos casos. En la práctica, esto puede llevar a que en ciertas regiones y ciudades, bajo el término de "políticas de juventud" se entienda una sumatoria de medidas particulares e inconexas de ayudas a la infancia y la juventud, cuya legitimación fundamental se halla en el hecho de que son expresión de la praxis cotidiana desarrollada por tales organizaciones e instituciones del tercer sector, independientemente de que éstas correspondan o no a las cambiantes realidades, intereses y deseos de los diferentes colectivos juveniles. Bajo estas condiciones, el Estado se encuentra como un interlocutor "adecuado" a sus propios propósitos, es decir de acuerdo a sus propias prioridades políticas, en la medida que dichas asociaciones dependen fuertemente del financiamiento estatal. Este fenómeno de relación "neo-corporativista" entre el Estado y el tercer sector puede observarse tanto en el modelo de implementación de políticas sociales de Alemania como en el español.

En estrecha relación con esta problemática es factible observar una contradicción, particularmente manifiesta en el caso alemán. Ella se refiere a la discrepancia existente entre el postulado emancipador de la "autoayuda" (premisa esgrimida tanto por el Estado como por las asociaciones), y la praxis tecnocrática y asistencialista desarrollada por ambos. En virtud del alto grado de burocratización y profesionalización alcanzado por los servicios sociales públicos y privados de ayuda y por las mismas asociaciones juveniles, es casi imposible para ellas ejercer una praxis social,

psicosocial o comunitaria basada en el principio de "ayuda para la autoayuda" por el que, teóricamente, la mayoría de ellas se rige.

Por el contrario, el alto grado de profesionalización y el excesivo peso adquirido por las "políticas de ayuda" al interior del conjunto de las políticas de juventud, conducen a que la mayoría de los profesionales ocupados por estas organizaciones e instituciones se dediquen más a asegurar la propia existencia mediante el mantenimiento y la búsqueda de nuevos "grupos-problema", que a la potenciación y capacitación de aquellos individuos y colectivos con menores oportunidades o en riesgo de ser marginados. Por ello, independientemente de las proclamaciones verbales, la política de juventud en Alemania, incluida la de las asociaciones juveniles, a menudo asume un carácter socioeducativo, compensatorio y/o terapéutico, y casi nunca el de una praxis social liberadora, en el sentido en que Paulo Freire le da a este término.¹²

A pesar de los problemas aquí discutidos y de las diferencias sociales y culturales existentes entre los países miembros de la Unión Europea –con el correr del tiempo y en gran medida por el intercambio político y técnico creciente y a la estrategia de armonización de las condiciones de vida entre las diferentes regiones estimulada por la Comisión Europea– se ha ido cristalizando una especie de "matriz" común de políticas de juventud que, lenta y progresivamente, también se va generalizando a otras regiones. De esta manera, en círculos políticos y de expertos así como entre miembros de organizaciones no gubernamentales, asociaciones juveniles y administradores públicos, también en América Latina se ha comenzado hace más o menos una década a discutir sobre estos problemas.

3. JUVENTUD Y POLÍTICAS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA

Sobre la base de lo hasta aquí planteado respecto al trasfondo social, teórico y empírico de las políticas de juventud en Europa, nos referiremos al desarrollo de que estas cuestiones han asumido en América Latina a partir de mediados/fines de la década de los '80, recordando que ello sucede en el contexto de la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo económico-social de corte neoliberal y de una profunda reforma del Estado, con fuertes características descentralizadoras y desreguladoras. Todo esto, en la mayoría de los países en que dicho modelo se ha venido aplicando, no sólo ha tenido consecuencias positivas, sino que también ha conducido a un creciente desarrollo económico-social excluyente.

12. P. Freire, *Pedagogía del oprimido*, Uruguay, 1970. "Cultural action and concientization", en *Harvard educational review*, 1970. *Cultural action for freedom*, Londres, 1974. *Education for critical consciousness*, Londres, 1974.

a. Juventud y políticas de juventud en América Latina en la década de los '80

En muchas sociedades latinoamericanas hasta mediados de la década del '80 (y en algunas hasta ahora) no parecía existir conciencia respecto del significado, para la sociedad en su conjunto y para los individuos en particular, del surgimiento de esta nueva categoría social denominada "juventud". De hecho, como lo señalan diferentes estudios sobre el "estado del arte",¹³ tampoco en el ámbito académico –con excepción de algunos pequeños enclaves– parecía existir hasta dicho período la necesaria claridad conceptual y el indispensable conocimiento empírico que permitieran percibir a este importante sector poblacional. Pocos podían dejar de verlo como algo más que la futura fuerza de trabajo, a ser calificada de acuerdo a ciertos requerimientos coyunturales del mercado laboral, sino como un recurso humano de relevancia estratégica para el desarrollo local, regional y nacional.

Por el contrario, las formas de referirse a la juventud seguían siendo tradicionales y parecían estar en abierta contradicción con los procesos de modernización tecnológica y de globalización que el mundo estaba viviendo. Seguramente, mucho de ello tenía que ver con el hecho de que no se contaba con el ambiente propicio de reflexión y la acción suficiente, en el marco de las sucesivas rupturas democráticas. Es por ello que, más que necesario, haya sido imprescindible, conectar la discusión sobre la juventud en América Latina con los avances logrados en este terreno por las ciencias sociales y humanas en algunos países de Europa y de la América del Norte. El intento fue iniciado justamente a partir de 1985, el Año Internacional de la Juventud (AIJ), en 1985, y ha ido permitiendo que, más allá de los círculos de expertos, aquellos temas referidos a la juventud y a las políticas de juventud ganen en contenido y vayan dejando de ser esos "comodines idiomáticos" para convertirse, cada vez más, tanto en conceptos más precisos y operacionables, como en realidades prácticas institucionalmente visibles.

A pesar de esta dinamización impulsada por el AIJ, es necesario reconocer que, hasta fines de los '80, para la mayoría de los gobiernos académicos y expertos de América Latina, "política de juventud" continuaba siendo –en el mejor de los casos– sinónimo de políticas sectoriales. Esto es parte de la política de familia, de la educacional, de la laboral, de la de salud o de la "protección al menor", generalmente de tipo recreativo y cortoplacista, no integradas ni consensuadas con el actor social al que se dirigían. Además, se trataba, por lo general, de políticas poco coordinadas entre sí, de escasa continuidad y casi nunca evaluadas en cuanto su eficiencia para alcanzar los objetivos y grupos-objetivo que se proponían. En una si-

13. C. Braslawsky, *La juventud argentina. Informe de situación*, Buenos Aires, 1986; E. Ottone y E. Rodríguez (eds.), 1987.

tuación aún más negativa, en algunos países "política de juventud" aún seguía siendo sinónimo de autoritarismo, de instrumentalización de la juventud, o sea "política a través de la juventud",¹⁴ o de política "clientelista" y de retórica dominguera, sin contenido sustantivo.

Un segundo hito importante en la dinamización y modernización de las políticas de juventud estatales en la América Latina de los años '90, se encuentra en la fundación de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Juventud, reunida por primera vez en San José de Costa Rica, al inicio de los años '90. Ésta se transforma luego en la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), una institución de cooperación y coordinación intergubernamental permanente y con secretaría propia.

También es un hecho innegable (aunque no podemos entrar a analizar en detalle aquí) que los desarrollos institucionales, tanto estatales como del tercer sector, observables entre mediados de la década pasada y mediados de la presente, a menudo se dieron y se dan de una manera absolutamente desconectada entre sí y del trabajo social juvenil de base. Éste ha sido realizado en la mayoría de los casos por instituciones clásicas de trabajo juvenil, como por ejemplo los boy scouts, la Cruz Roja, las pastorales juveniles y las parroquias de barrio, así como por un sinnúmero de organizaciones de autoayuda y ONGs, conformadas por adultos y/o jóvenes, vinculadas al trabajo comunitario, al trabajo con poblaciones indígenas y minorías étnicas, a la protección de los derechos humanos, a la protección de la naturaleza, etc.

Es en este contexto y en el marco de una creciente apertura democrática, en el que en América Latina comienzan a conformarse un nuevo espacio y un nuevo estilo de practicar políticas de juventud.

b. El contexto económico-social de los '90: consecuencias para la juventud y las políticas

A pesar de una evolución económica positiva, el nivel de pobreza e indigencia de América Latina aún no ha logrado retrotraerse al nivel en que estaba en los años '70.¹⁵ Según este informe de la CEPAL, los logros sociales relativos alcanzados en este período (en la mayoría de los continentes se redujeron la pobreza y la pobreza extrema) se deberían, en algunos casos, al aumento de los puestos de empleo, en

14. J. Sáez-Marín, *El Frente de Juventudes. Política de juventud en España de la Posguerra (1937-1960)*, Madrid, 1988.

15. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, 1994.

otros al aumento de los ingresos familiares (por inclusión de mujeres, niños y jóvenes al mercado laboral), y en otros, por la reducción de la inflación y la consecuente mejora en el poder de compra de la población. El hecho de que casi haya habido cambios en la distribución desigual del ingreso (éste se ha mantenido en sus niveles de concentración históricos y en algunos países incluso ha aumentado), explica que la reducción real de la pobreza y la pobreza extrema sean muy lentas.

Según el mismo informe, la evolución creciente del empleo en América Latina indicaría que "se han mantenido o asentado las tendencias observadas en los años '80: la alta participación del empleo salariado en el sector privado, el aumento de los ocupados con calificación profesional o técnica y la pérdida de importancia del empleo en el sector público. En las zonas rurales continuó la tendencia a la disminución del peso relativo del campesinado". El estudio muestra, al mismo tiempo, que a pesar del mejoramiento ocupacional observable en el período analizado, las altas tasas de desempleo observadas en la mayoría de los países continúan siendo un factor clave en el mantenimiento de la pobreza. Así, por ejemplo, en los hogares pobres las tasas duplican y a veces hasta triplican a las existentes en hogares de mayores recursos. En algunos países –Brasil, Uruguay y Argentina, por ejemplo– el desempleo ha vuelto a aumentar en los últimos años a pesar de la existencia de crecimiento económico relativamente altas.

Puede concluirse que, a pesar de una cierta recuperación económica y social, los dos problemas sociales fundamentales de América Latina siguen siendo el desempleo y la pobreza, factores no sólo íntimamente ligados entre sí, sino también con las condiciones de vida de la infancia y la juventud. Por lo tanto, desde una perspectiva juvenológica, es posible afirmar que ambos factores determinarán en el futuro inmediato tanto las prioridades "temáticas" como las posibles limitaciones de las políticas de juventud en el continente.

Finalmente, puede concluirse que una fuerte exclusión de los sectores juveniles de las actividades socio (estudios)-laborales, significará sub-utilizar o dejar sin utilizar un recurso humano clave para el desarrollo local, regional y nacional. Hablamos de jóvenes desde un punto de vista demográfico y económico, es decir desde una apreciación cuantitativa de la incidencia relativa de los colectivos juveniles (14-25 años), tanto en la estructura poblacional así como en el desarrollo económico-social de los países del continente.

c. Desarrollo de políticas de juventud

El desarrollo programático e institucional de las políticas de juventud en América Latina, en particular los logros alcanzados entre finales de la "década perdida" (1980 y 1990) y mediados de los años '90, han sido precisados en un estudio

evaluativo (evaluación programática e institucional) del CIID y la OIJ.¹⁶ De este informe se desprende una serie de datos de los cuales sólo podremos comentar algunos aquí.

A pesar de los numerosos problemas y déficits aún observables, el informe constata que, desde 1990 en adelante, algunos de los países del continente han ido avanzando progresivamente en la modernización de estructuras y en la fundación de nuevas instituciones estatales (Institutos o Secretarías Nacionales de Juventud y/o de Acción Social con programas dirigidos a familia, la infancia y la juventud; grupo u oficinas de estudio y planificación en juventud al interior de Ministerios de Planificación; Comisiones de Coordinación Intersectorial, oficinas municipales o consejos locales de la juventud, etc.) y "privadas" (o del tercer sector). Estas últimas actúan con los jóvenes mismos, o en su entorno social (pastorales juveniles, iniciativas de barrio o estudiantiles, foros juveniles, mesas de concertación juvenil, consejos de la juventud, etc.). En la mayoría de los casos, esta nueva institucionalidad es aún muy débil, inestable y con poco peso en el interior del resto de las estructuras vinculadas a políticas sociales estatales. Un carácter ejemplar para América Latina han adquirido tanto algunos Institutos Nacionales de Juventud, como los de Chile (estrechamente vinculado al Ministerio de Planificación) y Uruguay (parte del Ministerio de Educación), tanto por su capacidad articuladora y coordinadora de políticas intersectoriales (por ejemplo, el programa "PROJOVEN", de Chile), así como por su eficiencia en administrar y orientar recursos, hacia los jóvenes mismos y hacia la investigación aplicada a las políticas de juventud (Instituto Nacional de la Juventud, 1993).

En el mundo académico, particularmente en los centros e instituciones de investigación social y/o educativa como, por ejemplo, aquellos establecidos en universidades y en institutos extra-universitarios, la temática referida a juventud y políticas de juventud ha ido adquiriendo cada vez más relevancia. Tal es el caso de universidades como la Nacional Autónoma de México (UNAM), la de San Juan de Puerto Rico, la de San José de Costa Rica, la de Caracas, la de Buenos Aires (UBA), la Universidad de Chile y la Católica de Santiago de Chile, por nombrar algunas; y de los centros de investigación extra-universitarios como el "Foro Juvenil" de Uruguay; el Centro Latinoamericano de la Juventud, en Montevideo; el CIDE, de Santiago de Chile; el "Proyecto Juventud" de FLACSO¹⁷ Argentina, por dar algunos ejemplos.

16. "Políticas de juventud en América Latina. Evaluación y Diseño", Trabajo realizado durante los años '95/'96 por encargo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y por la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).

17. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Como instancia paralela a la coordinación interestatal (desarrollada en el marco de la OIJ), las instituciones de investigación juvenil universitarias del continente brindan formas de cooperación y coordinación propias, a través del "Grupo de Juventud" instalado al interior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Los trabajos desarrollados en estos ámbitos académicos han contribuido enormemente a que desde comienzo de los años '90, en diferentes países del continente, se fuera tomando conciencia y dando cada vez más atención pública y política al tema.

Finalmente, cabe destacar el importante papel cumplido por organizaciones internacionales como CEPAL, UNICEF y OMS, en la legitimación científica y política del desarrollo de políticas infanto-juveniles y en el impulso, desde su ángulo de trabajo, tanto del desarrollo de estudio sobre la cuestión, como en el diseño de programas para mejorar las condiciones de vida de los niños y jóvenes de las regiones más carenciadas y con menos oportunidades de crecimiento sano y desarrollo integral.

Sobre la base de la información que al respecto hemos podido recopilar, y teniendo en cuenta las experiencias obtenidas en otras regiones, en particular en la Europa Comunitaria, podemos concluir que para el desarrollo de las futuras políticas de juventud en América Latina se hace necesario profundizar en una serie de cuestiones, referidas tanto a sus objetivos y premisas básicas, como al desarrollo de una nueva institucionalidad y profesionalidad en el sector. Estas cuestiones se plantean a continuación, tanto a manera de conclusión como de propuestas programáticas para el desarrollo de un nuevo modelo de políticas de juventud, adecuado a los requerimientos del desarrollo económico, social y político actual del continente.

4. HACIA UN NUEVO MODELO DE POLÍTICAS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA

a. Objetivos Programáticos generales

De lo dicho sobre el desarrollo económico-social de América Latina en el punto 2.b de este trabajo, se desprende que una política de juventud adecuada a la actual realidad de un amplio sector de jóvenes del continente, debería centrarse en torno al objetivo y a la necesidad de superar tanto la exclusión juvenil como la aceptación social de dicha exclusión, de modo que se pueda transformar a los jóvenes en actores del desarrollo. Una política de juventud basada en este objetivo, si bien se dirige a todas las "juventudes" existentes en una sociedad, a la vez debe poseer un alto grado de especificidad, es decir que debe estar concebida de manera tal que pueda dar respuestas precisas a los diferentes aspectos de la problemática juvenil y a la vez priorizar programáticamente medidas dirigidas a la calidad de vida de aquellos

jóvenes con menores oportunidades y en situación de mayor riesgo social y que, por lo tanto, más requieren de un apoyo social y educativo extra-familiar y extra-escolar.

Tanto desde el punto de vista programático como del operativo, es un hecho que aquellos modelos de políticas de juventud desarrollados en sociedades ricas o relativamente ricas y altamente diferenciadas, no pueden ser transferidos acriticamente a sociedades de otras características y que no disponen de los recursos materiales, personales y financieros ni tampoco del desarrollo institucional de los primeros. Pero no es menos cierto que, a la hora de diseñar e implementar políticas o modernizar instituciones existentes, no es necesario comenzar desde cero, "inventando nuevamente la rueda". Por el contrario, a nuestro juicio, es imprescindible, por un lado el analizar y evaluar lo hasta ahora existente en este plano cada uno de los países de América Latina y, por el otro, el conocer y tomar en cuenta las experiencias hechas en los países centrales con modelos de políticas de juventud como los de Alemania o España, para citar los casos en este trabajo analizados. Se trata pues, de extraer de estas políticas las conclusiones adecuadas a la realidad de cada una de las sociedades latinoamericanas.

b. Premisas orientadoras de una nueva política de la juventud

Desde esta perspectiva, nos parece que entre las premisas orientadoras de un nuevo modelo latinoamericano de políticas de juventud debería darse particular relevancia a aquella referida al desarrollo de una política de Estado, acordada con la sociedad civil en términos de una concertación sin hegemonías basada en los objetivos y propuestas tanto del sector público como del privado o tercer sector. En este tercer sector entran las Organizaciones Juveniles legalmente reconocidas, las Asociaciones de Beneficencia que trabajan con jóvenes, las ONGs y los grupos informales existentes a nivel de redes locales.

Igual relevancia debería otorgarse a la premisa de descentralización-regionalización, sin cuya realización no parece sea posible lograr una política participativa, que en sus programas y soluciones propuestas parta de allí donde los problemas se originan. En este sentido priorizamos una estrategia de acción que apunte a la potenciación de las redes sociales y grupo formales e informales existentes en las respectivas comunidades locales para, a partir de allí, avanzar tanto hacia la construcción de "Plataformas Juveniles Locales" ("mesas de concertación"), como hacia un diálogo con el sector público que permita y conduzca a la estructuración, financiamiento e implementación de "Planes Juveniles Municipales", basados en la participación y el consenso.

Sería pues función de los organismos de poder y administración local (municipios, consejos de desarrollo local, oficinas de juventud municipales, etc.), el identi-

car, apoyar y recoger las necesidades e inquietudes juveniles, el contribuir a darles forma y a desarrollar estructuras institucionales a través de las cuales darles curso. Es sobre la base de un desarrollo de este tipo –tanto del sector privado como del público– que se podrían ir generando progresivamente estructuras de concertación a nivel regional y nacional.

Para el desarrollo de políticas de juventud que sean integrales, en la medida que apunten a la multidimensionalidad propia del desarrollo individual e integradas, en el sentido de dejar de actuar sectorial y parcialmente para pasar a formar parte de un plan de acción concertado, es necesario además desarrollar institucionalmente a nivel local, regional nacional, estructuras de interlocución que permitan superar la lógica estrecha del partidismo político local y la visión burocrática de las diferentes oficinas, concejalías, secretarías y ministerios con responsabilidad jurisdiccional. Ello conduciría necesariamente a la creación de grupos o "Comisiones intersectoriales", que en lo posible deberían ser apoyadas logísticamente por las instancias responsables de los asuntos de juventud en sentido estricto.

c. Modernización y cambio de estructuras e instituciones

Desde una perspectiva estructural-institucional, es indudable que hay que seguir avanzando en la construcción de un sistema institucional moderno, que responda eficientemente a las demandas y problemas que hoy plantean los jóvenes. En la articulación de este sistema, juegan un papel muy importante los Institutos o Secretarías Nacionales de Juventud, en la medida en que sean capaces de reformular sus roles y de fortalecer técnicamente su persona. Sin embargo, hay que cuidar mucho que estos Institutos no se conviertan en instituciones burocráticas e ineficientes o en lugares de trabajo de políticos en ciernes que, desde el Estado pretendan impulsar una determinada política, tecnocrática o clientelista, pero escasamente consensuada con todos los demás actores del sector público y del privado. Los principios democráticos de diálogo y participación así como de primacía del protagonismo juvenil en el diseño de políticas, programas y medidas, sirven aquí de criterio para evaluar la seriedad con que los gobiernos estén impulsando los nuevos modelos de políticas de juventud.

En el plano de la promoción del "tercer sector" ("privado"), es necesario fortalecer el protagonismo juvenil, tanto formal como informal y constituir/consolidar –allí donde aún no existan– los Consejos Locales, Regionales y Nacionales de la Juventud. Del mismo modo, se hace necesario apoyar y promover los movimientos, organizaciones y grupos juveniles existentes en cada región, apoyando la comunicación y el intercambio de experiencias entre ellos, así como las formas particulares de organización y participación democráticas que éstas se hayan dado. Uno de los objetivos

más importantes de los Consejos Locales de Juventud y de los organismos municipales de juventud existentes o a ser creados, debería consistir en promover la participación y movilización de los grupos informales de jóvenes y de las redes existentes a nivel local, buscando formas de interrelación con los grupos organizados que permitan, por un lado, recoger las iniciativas y la creatividad de estos jóvenes para incluirlas en las agendas de acción local y comunitaria y, por el otro, la participación ciudadana directa. Para ello sería de utilidad la instauración de formas de participación local con carácter plebiscitario.

d. Modernización legislativa

La modernización estructural-institucional de que hablamos en la sección anterior, debería ir acompañada por el desarrollo de una legislación infanto-juvenil y de una institucionalidad parlamentaria específica orientada en las premisas formuladas anteriormente. Concretamente, la legislación a desarrollar debería promover aspectos generales y particulares de la integración social infanto-juvenil, desde las diferentes facetas y ángulos en que esta problemática se presenta, configurando un marco legal específico pero integrado y coherente con el de las políticas sociales generales del Estado. Esta modernización legislativa debería contemplar, además, la constitución de comisiones parlamentarias de Familia, Infancia y Juventud y la obligatoriedad de los gobiernos de presentar regularmente al Parlamento informes sobre "Estados del desarrollo Infanto-Juvenil y de las Políticas de Juventud". De la misma manera, se hace necesaria una actualización de la legislación judicial y de la administración de justicia dirigida al sector juvenil. Todo ello en procura de desarrollar al máximo un sistema de justicia juvenil basado más en principios educativos-socializatorios que en los punitivos y que permita, además, superar la dicotomía inherente a los sistemas judiciales latinoamericanos actuales, que sólo diferencian entre "menores" y "adultos", ignorando así la especificidad de la problemática juvenil.

e. Prioridades temáticas

En relación a las prioridades "temáticas" que las políticas de juventud deberían asumir en América Latina, se encuentra en primer lugar el mejoramiento de las condiciones de vida socio-estructurales y culturales de aquellos jóvenes en situación de menor privilegio y mayor riesgo social. Las estrategias a desarrollar al respecto, deberían apuntar fundamentalmente a la superación de la pobreza, la exclusión y el desempleo. Este objetivo programático general debería implementarse, en primer lugar, a través de una política de desarrollo social, familiar y comunitario, en cuyo centro se encuentre la promoción de una vivienda digna, la promoción de la salud y de for-

mas de vida sanas, la superación del desempleo adulto y juvenil, la promoción de la educación general y de la formación vocacional, así como el desarrollo de infraestructura social y comunitaria que se apoye en las redes formales e informales ya existentes. Esta primera prioridad temática debería ser diferenciada en cuanto a sus objetivos específicos de acuerdo a las realidades socio-económicas y culturales las diferentes juventudes en cada país y región.

Una segunda prioridad, complementaria a la anterior, se halla en aquellos "temas" de gran importancia subjetiva desde la óptica de los diferentes colectivos juveniles existentes en cada sociedad. Estos temas se articulan esencialmente en torno al devenir juvenil mismo, es decir la construcción de la propia identidad juvenil por parte de los jóvenes mismos. En otras palabras, partiendo de lo que son los problemas materiales y sociales más urgentes, la agenda global de una política moderna de juventud debería incluir, por ejemplo, el apoyo a la constitución de identidades coherentes y consistentes (problemática especialmente relevante en la juventud indígena y en los sectores de juventud popular urbana), la facilitación de estilos de vida independientes y el desarrollo de diseños de vida diferenciados por género (las mujeres y los hombres jóvenes desarrollan en cada estrato social modelos biográficos particulares), la vivencia de la propia subjetividad y sexualidad, es decir, de formas nuevas de sociabilidad y de actividad cultural juvenil, independientes.

Una tercera prioridad, estrechamente ligada a estos aspectos, es la necesidad de potenciar el tema de la participación social y política de los jóvenes en su calidad de ciudadanos, es decir, el desarrollo de una ciudadanía responsable. El desarrollo y la experimentación de nuevas formas de participación deberían ser puestos en manos de los jóvenes mismos. Su ejercicio de ninguna manera debería estar condicionado por expectativas o prioridades sociopolíticas formuladas desde la visión de los adultos.

Una cuarta prioridad pragmática en esta agenda se refiere al consumo y al aprendizaje crítico de las posibilidades de acceso a dicho consumo. En el centro de estos aprendizajes debería ubicarse una reflexión crítica sobre el rol social diferenciador asumido hoy en día por el consumo y las presiones que ello genera sobre determinados grupos de jóvenes. En estrecha relación con la dimensión del consumo en un mundo globalizado, la política juvenil y el trabajo con jóvenes deben estimular los aprendizajes que se vinculan a un uso reflexivo e inteligente de los massmedia (en particular la televisión), y las posibilidades de uso creativo de las nuevas tecnologías de comunicación (por ejemplo, como nuevos instrumentos de participación social y política). Ambos aspectos son puntos importantes a considerar tanto en la investigación juvenil como en el desarrollo de este nuevo modelo de políticas de juventud que proponemos. Tanto a la educación formal como al trabajo juvenil les tocaría asumir aquí una importante responsabilidad.

Una quinta prioridad programática se encuentra en el apoyo al desarrollo de las culturas juveniles populares, es decir de los colectivos de jóvenes con menos

oportunidades, expresadas, por ejemplo, en formas específicas de productividad o consumo musical, estético (graffiti) y literario (poesías, letras musicales, etc.), en modas y vestimentas caracterizadoras de la pertenencia a ciertos grupos, en formas individualizadas de escenificación de la propia persona, en formas de ganarse la vida en la calle, etc.

Finalmente, de manera transversal a los diferentes colectivos juveniles existentes en cada sociedad y a los objetivos programáticos y temáticos hasta ahora señalados, es imprescindible poner en la agenda de una política de juventud moderna la potenciación de la participación juvenil en la prevención y el enfrentamiento de los riesgos, propios de sociedades de alto riesgo como las latinoamericanas. Los programas y medidas de prevención a desarrollar con alta participación juvenil, van desde la problemática de los accidentes de tránsito y la violencia entre y contra los jóvenes, el embarazo adolescente no deseado, pasando por el abuso y la actividad delictiva juvenil como forma de subsistencia y/o participación en un cierto tipo de consumo, hasta el uso y abuso de sustancias tóxicas de todo tipo. Muchos de estos problemas y riesgos sociales, particularmente virulentos en algunas mega-ciudades del continente, pueden definirse como problemas de participación y deben ser resueltos, consecuentemente, mediante una activa participación juvenil en el mejoramiento de la calidad de vida y de las ofertas sociales y culturales dirigidas hacia los jóvenes. Aquí no se trata ya sólo de prevenir y aprender a vivir con los riesgos de una sociedad moderna (fortalecimiento de la autonomía del Yo y de la capacidad de discriminación y de toma de decisiones racionales), sino además del desarrollo de formas de vida y sociabilidad que den sentido a proyectos de vida realizables.

f. Formación-Capacitación-Profesionalización

Entre los aspectos "estratégicos" de un nuevo modelo de políticas de juventud en América Latina, ha de encontrar un lugar relevante la tecnificación y profesionalización, tanto del personal encargado directamente de trabajar con los jóvenes, como también de aquel encargado de la investigación sobre juventud y políticas de juventud, de su planificación, coordinación y evaluación. Esta propuesta se basa en el convencimiento de que sólo un conocimiento profundo y sistemático del desarrollo juvenil y de los problemas a él vinculados, permitirá instaurar en América Latina políticas de Estado continuadas y dirigidas a los diferentes colectivos juveniles con la especificidad que sus diferentes condiciones de vida requieren.

Las modalidades de formación/capacitación a proponer deberían considerar salidas de grado y posgrado. A nivel de estudios universitarios de grado, nos parece imprescindible la formación socio-pedagógica de personal capacitado para el trabajo

juvenil en sus dimensiones social, comunitaria, educacional y cultural. Dicha formación debería estar orientada al apoyo de la auto-organización juvenil, a la promoción del desarrollo social y comunitario, a la participación juvenil en la mejora de las condiciones de vida, a la inserción laboral de los jóvenes, al aprendizaje de la animación cultural, y al desarrollo e implementación de proyectos socio-educativos de educación extra-escolar. Los sociopedagogos a formar a este nivel deberían estar capacitados para promover la formación y potenciación de redes sociales comunitarias, para cooperar con profesionales de otros ámbitos (maestros, asistentes sociales, policías, jueces de menores, etc.), así como para estimular el desarrollo del asociacionismo juvenil. En el marco de una formación teórico-práctica, que combine períodos de reflexión y elaboración de información con períodos de experiencia práctica en diferentes espacios sociales y culturales, los profesionales a formar deberían adquirir, como competencia "clave", la capacidad de estimular la participación juvenil y el voluntariado de manera tal que la mayor parte de las tareas a resolver puedan ser asumidas por "multiplicadores sociales" comprometidos con el tema del desarrollo juvenil, evitando así que el trabajo con jóvenes asuma una profesionalización excesiva, como es el caso de algunos modelos europeos.

A nivel de posgrado (maestría en "Juventud y políticas sociales de juventud"), para primera salida profesional debería concentrarse en la formación de técnicos capacitados fundamentalmente en la investigación aplicada, en el diseño, monitoreo y evaluación de programas y proyectos innovadores de desarrollo juvenil así como en la documentación y diseminación de resultados de investigación y prácticas sociales con jóvenes de carácter innovativo. Estos técnicos –cuyo potencial espacio de acción profesional podría estar en algunas instancias del Estado, en las ONGs de mayor envergadura o incidencia hacia los jóvenes, en las asociaciones de beneficencia o trabajo social orientadas al trabajo con jóvenes– tendrían por misión fundamental la planificación, estructuración, coordinación y evaluación de las políticas de juventud en los ámbitos de competencias en que se desempeñen. Estos técnicos deberían adquirir una formación sólida en materia comunicacional para, desde allí, poder incidir fuertemente en la opinión pública sobre la relevancia de ciertos temas de juventud y la necesidad de su promoción mediante políticas adecuadas. También aquí, se hace imprescindible una formación teórica-práctica y metodológica, a ser implementada tanto al interior de instituciones académicas como en el terreno mismo.

En este nivel de posgrado, una segunda salida profesional debería centrarse en la formación científico-metodológica de investigadores en temas juveniles, capacitados fundamentalmente para la investigación básica y aplicada. Es una formación que si bien se orientaría fundamentalmente hacia aspectos teórico-metodológicos y académicos, también debería desarrollarse sobre la base de la consideración de las experiencias y exigencias planteadas por las praxis. Se trataría pues de la formación de aquellos profesionales que dentro del modelo de políticas de juventud,

orienten su interés fundamentalmente a la producción de datos empíricos y de modelos interpretativos de la realidad juvenil en los respectivos países. Esta variante formativa, orientada a la calificación de personal científico-académico, tiene como objetivo a largo plazo la formación de profesionales encargados de retroalimentar y actualizar dinámicamente el sistema de políticas de juventud desde la perspectiva de la producción de nuevos conocimientos y la formación de técnicos capaces de aplicarlos. Estos profesionales podrían encontrar su lugar de trabajo fundamentalmente en las universidades y los centros de investigación social extra-universitarios, en las ONGs y en ciertas instancias estatales, provinciales y municipales de investigación y planificación juvenil.

A nivel extra-académico, nos parece de gran importancia el desarrollo de programas de capacitación "juvenológica" para personal tanto del Estado como del tercer sector vinculado a la problemática juvenil, por ejemplo, en calidad de maestros, trabajadores sociales, médicos, policías, jueces, miembros de las fuerzas armadas, personal del sistema carcelario, educadores en centros cerrados ("reformatorios"), etc. Dichos programas de calificación deberían incluir aspectos temáticos como la introducción en conceptos fundamentales sobre desarrollo, educación y formación juvenil; la transmisión y discusión de conocimientos básicos referidos a la salud física y salud mental adolescente, sobre psicología y problemática adolescente, sobre sociología de la juventud, problemáticas de la marginalidad y criminalidad juvenil, formas y técnicas de acercamiento y entrevista a los jóvenes, etc. El análisis casuístico, junto a la reflexión crítica pueden ser aquí métodos a priorizar y a utilizar en la capacitación continuada de estos profesionales.

A este nivel, sería beneficioso desarrollar estructuras que permitan y faciliten el intercambio teórico-práctico y la cooperación entre representantes del sector académico, es decir entre aquellos que realizan estudios sobre la problemática juvenil y miembros de instancias administrativas y de decisión política, así como representantes de la praxis social con jóvenes y representantes de asociaciones y organizaciones juveniles.

Finalmente, como una forma un tanto "alternativa" de capacitación-formación de los involucrados en la formulación y aplicación de las políticas de juventud, estaría la promoción de "encuentros" o "foros públicos" (nacionales, provinciales o locales) de juventud y políticas de juventud en que las partes interesadas estén en condiciones de presentar y reflexionar con sus pares el trabajo práctico desarrollado durante un período determinado.

5. CONCLUSIONES

La categoría social denominada "Juventud" es un fenómeno histórico bastante nuevo que adquiere su máximo desarrollo durante el paso de la sociedad industrial a la posindustrial. Este fenómeno se halla estrechamente vinculado a la creciente significación que adquieren los procesos educativo-formativos en la sociedad moderna. En este marco, ser joven es sinónimo de ser estudiante. El surgimiento y desarrollo de las políticas de juventud en los países industrializados más avanzados, debe ser visto como una respuesta estatal a estos fenómenos y como una manifestación de la creciente diferenciación y societalización de los procesos de socialización y reproducción social.

Los estudios desarrollados en América Latina respecto a este fenómeno social y cultural, muestran que también aquí, particularmente en sus centros urbanos, la juventud como categoría social ha adquirido cada vez más significación, al mismo tiempo que la categoría clásica de lo joven, la de estudiante, ha ido siendo complementada por las de "mujer joven", "juventud obrera", "juventud popular urbana" y "juventud rural". Es respecto a las oportunidades y expectativas de estas diferentes juventudes que la política de juventud estatal debe actuar, de manera participativa y a la vez integrada y especializada.

Los modelos de política de juventud desarrollados en los países de la Unión Europea, si bien difieren entre sí, tanto en función de los recursos materiales de que disponen, pueden ser vistos como puntos de referencia en relación a los cuales desarrollar nuevos modelos de políticas de juventud en América Latina que correspondan, por un lado, al grado de desarrollo económico y social alcanzado y, por el otro, a las problemáticas realidades sociales del continente, por ejemplo, al carácter dual de la mayoría de sus sociedades, al bajo grado de integración social existente en algunas de ellas, así como los altos grados de segmentación y desarrollo social excluyentes, propios del modelo de desarrollo económico adoptado en las últimas décadas.

Considerando estos fenómenos hemos tratado de diseñar las bases de un "programa abierto" para una nueva política de juventud en América Latina. Pensamos que en el marco de un modelo como el aquí formulado, la problemática del desarrollo de "estructuras adecuadas" de políticas de juventud, en el contexto de la relación tensional siempre existente entre sociedad civil y Estado, puede resolverse de manera participativa y creativa, a través de una cooperación "horizontal" y sin hegemonía entre los actores sociales involucrados.