

DIALOGOS DEL SITEAL

Conversación con
Ernesto Rodríguez

Políticas públicas de juventud: hacia el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo

Agosto 2014



Organización
de Estados
Iberoamericanos
Para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

SITEAL
SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

SIPI
SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE
LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA



Ernesto Rodríguez¹

Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU)

« Así como la palabra clave en políticas de infancia es ‘protección’ y la palabra clave en políticas vinculadas con la mujer es ‘igualdad’, en el campo de las políticas públicas de juventud la palabra clave es ‘participación’ »

Ernesto Rodríguez es sociólogo, director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) y coordinador del Portal de Juventud de América Latina y el Caribe².

Es investigador, docente y autor de numerosas publicaciones sobre institucionalidad, políticas públicas e inversión en juventud.

Actualmente, trabaja como asesor de gobiernos y consultor de las Naciones Unidas, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, de la Unión Europea y de la Organización Iberoamericana de Juventud, en políticas públicas de juventud, prevención de la violencia y desarrollo social.

Ha sido presidente de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y director del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del Uruguay.

¹ Este texto fue elaborado por Carolina Duer. La edición final fue realizada por Vanesa D'Alessandre.

² Ambos sitios pueden consultarse en www.joveneslac.org y www.youhtlac.org

Según su opinión, ¿Qué es lo propio de la juventud latinoamericana teniendo en cuenta la diversidad cultural y la desigualdad social que se registra en la región?

Como suele decirse: la juventud no existe, existen muchos y muy diversos jóvenes. Hombres y mujeres, pobres y ricos, quienes habitan en áreas rurales y urbanas, con más o menos educación, de diferentes identidades étnicas y raciales, e identidades sexuales diversas.

Si hay algo que es común a todos los jóvenes es que en esta etapa de la vida tienen que cumplir dos grandes misiones: construir su identidad y adquirir autonomía.

Estos desafíos, que nos acompañan a lo largo de toda la vida, adquieren una particular relevancia durante la juventud. Construir identidad significa tomar opciones: qué quiero ser, en qué lugar del mundo me quiero ubicar, a qué me quiero dedicar, cómo quiero encarar mi vida. Construir autonomía significa dejar de ser una persona dependiente y lograr formas propias de sustento, para lo cual son básicas las políticas públicas de empleo y de vivienda.

¿Qué es el adultocentrismo? ¿En qué aspectos de la relación entre adultos y jóvenes se manifiesta? ¿En qué consistiría una visión superadora del adultocentrismo para pensar las políticas públicas de juventud?

La noción de adultocentrismo alude a cierta manera de actuar mediante la cual los adultos pretenden marcarles el camino a los jóvenes, diseñar políticas públicas para ellos sin consultarlos, manejándose con grandes cuotas de paternalismo y desconociendo las expectativas, las opiniones, los puntos de vista y las exigencias de los propios jóvenes. Esto es muy frecuente, sobre todo en las grandes políticas sectoriales de juventud.

La alternativa al adultocentrismo no es el juvenilismo, que es otro mal importante.

Con frecuencia se asume que las políticas de juventud tienen que ser un asunto exclusivo de los propios jóvenes. De ahí se derivan ideas muy obtusas, como que los encargados de las políticas de juventud deben tener menos de 25 años o que las leyes de juventud las tienen que crear los propios jóvenes y los congresos solamente tienen que ratificar lo que ellos planteen. Con ese criterio, los encargados de las políticas de infancia deberían ser menores de 18 años y los encargados de las políticas para la tercera edad deberían ser mayores de 65.

No sería bueno que las políticas de defensa estén en manos de militares, que las políticas educativas estén solamente en manos de educadores o que las políticas económicas estén solamente en manos de economistas.

Frente al conjunto de las políticas públicas todos somos ciudadanos y ciudadanas con igualdad de derechos. Para trabajar adecuadamente en la materia, corresponde una actitud abierta al diálogo franco y constructivo entre jóvenes y adultos, que permita canalizar los conflictos en un mundo donde los abismos entre ambos grupos son cada vez más grandes³.

¿Cuál es su opinión con respecto al marco normativo que regula la relación del Estado con los jóvenes en los países de la región?

En casi todos los países de América Latina se han utilizado varios períodos legislativos para aprobar una Ley General de Juventud⁴. Se trata de leyes que han sido generadas a partir del diálogo con los jóvenes, con concesiones populistas, para mi gusto, de parte de las asambleas legislativas y de los congresos de nuestros países, que después no tienen ningún impacto efectivo porque no son leyes vinculantes, como sí lo son los códigos de la infancia y la adolescencia, por ejemplo. Esto ocurre porque no tenemos una legislación de Naciones Unidas, del tipo de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en el campo de la juventud. Lo más cercano es la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes⁵, que tiene otro estatus y que aun cuenta con pocos países adherentes.

³ Para profundizar en torno a las brechas generacionales, se sugiere consultar el Diálogo del SITEAL con Sergio Balardini. En relación con el impacto de las transformaciones socioculturales en la construcción de las identidades juveniles, Balardini afirma que actualmente la brecha entre jóvenes y adultos es más tecnológico-cultural que ideológico-política. El texto completo se encuentra disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_dialogo_balardini.pdf

⁴ Las Leyes Generales de Juventud en América Latina son (a) Bolivia: Ley de Juventud 342, sancionada por la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia el 5 de febrero de 2013, se aplica a las personas de entre 16 y 28 años de edad (b) Brasil: Congreso Nacional – Ley 11.129, por la cual se crea la Secretaría Nacional de la Juventud y el Consejo Nacional de la Juventud, aprobada el 30 de julio de 2005. (c) Chile: Congreso Nacional – Ley 19042, por la que se crea el Instituto Nacional de la Juventud, promulgada el 1 de febrero de 1991 (d) Colombia: Congreso de la República – Ley 375, por la cual se expide la Ley de la Juventud, aprobada el 4 de julio de 1997 (e) Costa Rica: Asamblea Legislativa – Ley N° 8261, Ley General de la Persona Joven, publicada oficialmente el 20 de mayo de 2002 (f) El Salvador: Asamblea Legislativa – Ley General de Juventud, aprobada el 17 de noviembre de 2011 (g) Honduras: Congreso Nacional – Decreto N° 260 – 2005, Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud, publicada oficialmente el 16 de enero de 2006 (h) México: Congreso de la Unión – Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada oficialmente el 6 de enero de 1999 (i) Nicaragua: Asamblea Nacional – Ley N° 392 de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud y su Reglamento, aprobada el 27 de febrero de 2002 (j) Panamá: Asamblea Legislativa – Ley N° 42 de creación del Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia, aprobada el 19 de noviembre de 1997 (k) Perú: Congreso de la República – Ley del Consejo Nacional de la Juventud N° 27802, aprobada el 29 de julio de 2002 (l) República Dominicana: Congreso Nacional – Ley General de la Juventud N° 49-2000, aprobada el 26 de julio de 2000 (m) Venezuela: Asamblea Nacional – Ley Nacional de Juventud N° 37404, aprobada el 14 de marzo de 2002. Más información puede consultarse en CELAJU <http://www.celaju.net/herramientas-de-trabajo/leyes-generales-de-juventud/>

⁵ La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes es un tratado internacional de derechos humanos, firmado el 11 de octubre del 2005 en la ciudad española de Badajoz y vigente desde el 1 de marzo de 2008. Su alcance de aplicación está circunscrito a los 21 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La CIDJ es un acuerdo de carácter vinculante que establece el compromiso de los Estados Parte a garantizar a las personas jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, sin discriminación alguna, el cumplimiento de los derechos humanos recogidos en el articulado. La Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) ha impulsado el proceso de elaboración de la Convención y busca contribuir a posicionar este tratado de Derechos Humanos como un instrumento jurídico trascendente que genere impacto en las legislaciones de los países y que ofrezca la base jurídica para la

En el campo legislativo no es tan importante contar con una ley general de juventud, sino lograr que los parlamentos evalúen el impacto potencial de cualquier proyecto de ley en las generaciones jóvenes.

En relación con este punto, un ejemplo categórico es el de las reformas de las pensiones en América Latina, que están destinadas a los adultos mayores, pero han tenido impactos nefastos en las generaciones jóvenes en un doble sentido: por un lado, les aumentan las obligaciones contributivas en tanto trabajadores activos y por el otro, al final del ciclo van a recibir las peores jubilaciones y pensiones, en comparación con las generaciones anteriores.

De todos modos, la Convención Iberoamericana de Derechos los Jóvenes ha logrado encaminar estas cosas, al menos en los países donde ya ha sido ratificada, y empieza a ser utilizada como un mecanismo al cual recurrir para dirimir ciertos conflictos. Esto ha pasado recientemente en Costa Rica, a propósito de un problema de alcance no muy significativo comparado con otro tipo de violaciones a los derechos humanos, vinculado con el trato a los estudiantes en un colegio secundario. Frente a esto, se hizo una invocación a la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes para obligar al Ministerio de Educación a que cambiara ciertas rutinas y planteos, en un país donde -por cierto- la educación funciona bastante mejor que en muchos otros de América Latina. Así, se abren nuevas expectativas respecto al peso efectivo de este tipo de instrumentos legales para que en el futuro puedan ser utilizados con más eficiencia, tal como se usan los códigos de la infancia y la adolescencia y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en el campo correspondiente.

¿Cómo evalúa la situación actual de la región, en relación con el enfoque integral, la institucionalidad y la sustentabilidad de las políticas públicas de juventud?

Tenemos un viejo debate en políticas públicas entre enfoques sectoriales y enfoques transversales, entendiendo por enfoques sectoriales aquellas políticas vinculadas con la educación, la salud, el empleo y por enfoques transversales aquellos que tienen que ver centralmente con grupos poblacionales.

realización de acciones emprendidas a favor de las y los jóvenes. La CIDJ es el primer tratado internacional que reconoce específicamente los derechos de las personas jóvenes, por esta razón está sirviendo como referente para los procesos similares adelantados en otras regiones del mundo. Países de América Latina que ya han ratificado: República Dominicana, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Uruguay y Bolivia. Los países de América Latina que firmaron y están en proceso de ratificación: Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Los países de América Latina que aún no han firmado: Argentina, Colombia, El Salvador, Chile y Brasil. Más información sobre la CIDJ disponible en <http://www.laconvencion.org>

En las políticas de juventud priman los enfoques sectoriales, mientras que las perspectivas transversales apenas están comenzando a abrirse paso en la maraña de la burocracia de nuestros Estados nacionales.

Tenemos un serio problema que tiene que ver con una institucionalidad débil. Varios países cuentan con Ministerios de la Juventud, como República Dominicana, Venezuela, Nicaragua. En otros casos encontramos Institutos Nacionales de la Juventud que dependen del Ministerio de Desarrollo Social. En América Latina son las mejores experiencias que hemos podido evaluar en los últimos tiempos. En algunos países hay simples direcciones generales de juventud adscriptas a algún ministerio sectorial, como puede ser el de educación. También existen programas vinculados a la presidencia. A pesar de las notorias diferencias entre unos y otros formatos, la debilidad de estas instituciones resulta evidente frente a la solidez de los ministerios sectoriales. Ante este panorama, se vuelve necesario reformular las funciones de los institutos gubernamentales de juventud, con sus variantes en cuanto a nombres y adscripciones, porque -en general- se dedican a ejecutar pequeños proyectos de poco impacto que compiten con las grandes políticas sectoriales. No tiene sentido utilizar recursos siempre escasos en estos institutos, para tener un pequeño proyecto de empleo juvenil, un pequeño proyecto de salud adolescente o un pequeño proyecto de educación no formal, cuando tenemos secretarías de Estado gigantescas y legitimadas para cumplir con esas funciones. Sería propicio que los institutos de la juventud se dedicaran a articular esfuerzos, a dinamizar procesos, a lograr que mejoren las políticas de juventud en cada sector.

Por ejemplo, en relación a la adecuada capacitación de los profesores de enseñanza secundaria para lidiar con adolescentes, todas las evaluaciones sostienen que queda mucho por hacer. Por lo general, desde los institutos de la juventud se desarrollan pequeños proyectos de formación para aquellos docentes que estén interesados. El desafío, en este caso, es incorporar materias que permitan conocer más y mejor a los adolescentes, en la formación regular, sistemática y oficial de los profesores. Incluyendo contenidos vinculados con las culturas juveniles y su relación con las culturas escolares, en lugar de ofrecer cursos cortos, específicos, que no se sostienen en el tiempo. Muchos otros ejemplos nos indican que ese es el camino que deberíamos escoger, emulando el trabajo de las mujeres que han tenido una actitud distinta en la materia, lo que nos permite realizar un interesante contrapunto en términos de enfoques estratégicos:

En juventud nos hemos dedicado a crear espacios específicos para los jóvenes -casas de la juventud, ministerios de la juventud, parlamentos jóvenes, clubes juveniles-, mientras que las mujeres han tratado de dotar de perspectiva de género al conjunto de las políticas públicas.

Deberíamos dotar al conjunto de las políticas públicas de una perspectiva generacional y no seguir insistiendo con la creación de espacios específicos para los jóvenes. Probablemente de este modo podríamos asegurar la sostenibilidad que todos queremos.

Asimismo, es preciso prestar atención al modo en que seleccionamos a quienes dirigen las políticas públicas de juventud. En general, se trata de dirigentes políticos jóvenes de los partidos que acceden al gobierno, en algunos casos son candidatos a diputados que no han logrado la banca correspondiente y que asumen esta responsabilidad como parte de sus carreras políticas, sin contar con un conocimiento efectivo de la temática en la que tienen que trabajar.

Suele ocurrir que la estabilidad en el cargo es efímera y la preocupación efectiva pasa por generar actividades de visibilidad e impacto en el corto plazo, que no tienen sentido en el mediano y largo plazo porque no forman parte de ningún proceso. Entonces, terminamos con políticas de juventud centradas en cuestiones culturales o deportivas, que podrían desarrollar otras secretarías de Estado de manera más adecuada.

¿En qué medida las políticas públicas orientadas a la juventud han avanzado en la incorporación de una perspectiva generacional y territorial?

Es preciso dotar de perspectiva generacional a los presupuestos públicos.

En las últimas décadas, nos hemos dedicado a contar con documentos bien formulados de Política Nacional de Juventud o Plan Nacional de Juventud, aprobados en las instancias correspondientes. Pero cuando se compara lo dicho en esos documentos con la asignación de recursos a los jóvenes en los presupuestos públicos se encuentra una gran asimetría.

En los documentos de políticas públicas de juventud priorizamos a los jóvenes excluidos, priorizamos la inserción laboral, la construcción de ciudadanía, la prevención de la violencia. Mientras que en los presupuestos públicos se siguen priorizando a los jóvenes integrados, a la educación formal, algo de lo que se llama la utilización positiva del tiempo libre, algo en salud y muy poco en inserción laboral y en prevención de la violencia.

Deberíamos emular lo que han hecho las mujeres, que han venido trabajando para dotar de perspectiva de género a los presupuestos públicos. Hay mucho para aprender del trabajo de las mujeres para el campo de las políticas de juventud.

También cabe echar un vistazo al modo en que los movimientos de mujeres encaran la convocatoria de líderes para cumplir funciones en la esfera pública; priorizan la contratación de mujeres, pero se esfuerzan porque sean mujeres que dominen técnicamente los temas en los que trabajan, que sepan cómo negociar con las autoridades en cada área.

En referencia a la perspectiva generacional, las distinciones suelen hacerse en las políticas sectoriales. Tenemos educación media y tenemos educación superior, tenemos salud adolescente y salud para jóvenes mayores de 18 años.

En relación con la perspectiva territorial de las políticas de juventud, como en América Latina hemos tenido fuertes procesos de urbanización en las últimas décadas, casi todos los esfuerzos se centran en los jóvenes urbanos, descuidando el sector de los jóvenes rurales, que sí se atendía décadas atrás.

En cuanto al enfoque étnico de las políticas, encontramos una enorme distancia entre lo que se declara en los documentos de política pública de juventud, y lo que ocurre en la práctica, donde este enfoque prácticamente desaparece. Lo mismo sucede con las cuestiones de género.

Las políticas públicas de juventud siguen teniendo poca perspectiva de género, así como las políticas vinculadas con la mujer siguen teniendo poca perspectiva generacional. En general, los movimientos de mujeres están concentrados en los problemas de las adultas y registran una escasa preocupación por considerar a las mujeres niñas, jóvenes y ancianas.

Las propias mujeres jóvenes rechazan la participación en los movimientos de mujeres. “Mamá ya tengo” es una frase que hemos recogido en diversos grupos focales realizados en los últimos tiempos, en alusión al rol maternalista que tienen muchas dirigentes de los movimientos feministas. Las mujeres jóvenes también rechazan la participación en aquellos movimientos juveniles que son manejados abrumadoramente por varones.

En todos estos campos tenemos mucho trabajo por delante, no tanto en términos discursivos, sino en las consecuencias prácticas que permanecen distantes de lo que declaramos.

¿Cuáles son los puntos de convergencia y divergencia entre los enfoques que conciben a los jóvenes como “grupo en riesgo” o “sujetos de derecho” o “actores estratégicos del desarrollo”?

En relación con la lógica desde la cual se interpela a los jóvenes, encontramos una gran distancia entre las políticas sectoriales y los intentos de políticas transversales. Las políticas sectoriales siguen asumiendo que los jóvenes son un simple grupo en riesgo, un conjunto de personas que tienen problemas y a los que hay que asistir. Se

admite que es un riesgo el embarazo precoz, el vínculo de los jóvenes con la violencia, el consumo de drogas, la exclusión económica, el desempleo; se ubica en el centro a los “ninis”, los jóvenes que no estudian ni trabajan. Este enfoque reduce a los jóvenes a una condición que refleja en escasa medida su problemática efectiva, y deja por fuera a un montón de jóvenes que no están en riesgo y que de todos modos deben ser atendidos por las políticas públicas.

En cambio, en los intentos de construcción de políticas transversales de juventud, desde los institutos gubernamentales de juventud y desde algunas Organizaciones de la Sociedad Civil, se ha tratado de impulsar el enfoque de derechos, asumiendo que los jóvenes son ante todo sujetos de derecho. Estos esfuerzos se encuentran en línea con lo que se ha trabajado en el campo de la infancia y la adolescencia, a partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de muchos de nuestros códigos de infancia y adolescencia.

Si los jóvenes son sujetos de derecho, las políticas públicas no pueden ser asistencialistas. No se trata de ayudar a quienes están en problemas sino de asegurar derechos, lo que es radicalmente diferente.

Este es un enfoque con fuerte presencia en los discursos que, desde mi punto de vista, también posee limitaciones. Se asume que la participación de los jóvenes es un derecho más, como el derecho a la educación, al trabajo o a la salud. Pero la participación de los jóvenes es un elemento clave para el desarrollo de las políticas de juventud y para el proceso de crecimiento y maduración de las personas jóvenes.

Así como la palabra clave en políticas de infancia es “protección” y la palabra clave en políticas vinculadas con la mujer es “igualdad”, en el campo de las políticas públicas de juventud la palabra clave es “participación”.

Porque la construcción de identidad y de autonomía sólo se logra participando, asumiendo riesgos, tomando opciones, equivocándose, volviendo a empezar. Los jóvenes no son solamente destinatarios de políticas públicas, por más que lo hagamos desde un enfoque de riesgo o desde un enfoque de derechos, sino que además pueden ser actores. *Actores estratégicos del desarrollo*, frase que hemos acuñado, que ha recorrido buena parte del continente y que incluso se ha reflejado en la constitución ecuatoriana vigente actualmente, aprobada en el 2008.

Los jóvenes deben ser reconocidos expresamente como actores estratégicos del desarrollo y como sujetos de derecho, asumiendo que no solamente son destinatarios de políticas sino también y fundamentalmente actores en los procesos de desarrollo⁶.

Los jóvenes pueden hacer grandes contribuciones al desarrollo como voluntarios, como trabajadores, como ciudadanos, como estudiantes, como miembros de nuestras comunidades, formando sus propias familias. Son muchos los espacios que nuestras sociedades les están negando a los jóvenes en un contexto donde el adultismo campea de manera abrumadora con enfoques asistencialistas y paternalistas. Por lo tanto, este es un conjunto de conceptos para nada abstractos, cargados de consecuencias prácticas de enorme significación.

**Mencionó la cuestión de los jóvenes que han recibido el rótulo de “*ninis*”
¿Cuál es su opinión con respecto a la irrupción de los adolescentes y
jóvenes que no estudian ni trabajan en la opinión pública?**

La cuantificación que fundamentalmente la OIT ha hecho de estos jóvenes es objetiva, inapelable, porque parte de dos preguntas básicas. Se le pregunta a los jóvenes “¿Estudia?: Sí o No”, “¿Trabaja?: Sí o No” y las respuestas se agrupan en cuatro categorías: los que sólo estudian, los que sólo trabajan, los que estudian y trabajan y los que no estudian ni trabajan.

Si bien las cuantificaciones son absolutamente rigurosas, detrás de las respuestas hay algo que hace falta analizar y es por qué los jóvenes responden que no trabajan ni estudian cuando en realidad lo hacen en muchos aspectos. El problema es que las encuestas sacan una foto y reflejan un estado de situación momentáneo. La situación es evidentemente dinámica y cambiante en la vida cotidiana de los jóvenes. Por lo tanto, sacar fotos y darlas por situaciones rígidas, estables en el tiempo, no tiene ningún sentido.

Por otra parte, las respuestas a estas encuestas están cargadas de las concepciones dominantes en la opinión pública sobre qué significa estudiar y qué significa trabajar. Se responde “No estudio” cuando se no se está estudiando en una institución formal, por ejemplo. Pero no sólo se aprende en las escuelas. Por su parte, los jóvenes que responden “No trabajo” están diciendo que no tienen ningún trabajo formal. Pero muchos de ellos trabajan.

⁶ En su Artículo 39, la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala que “El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público. El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.” Más información puede consultarse en http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/EC/constitucion.pdf

Las mujeres jóvenes, que son la amplia mayoría de los ninis, tienen un enorme trabajo en sus casas en materia de tareas del hogar, cuidado de hermanos, atención de ancianos⁷. Es un trabajo muy importante que nuestras estadísticas y nuestras políticas públicas deberían reconocer.

Esto comienza a ser contemplado en los sistemas nacionales de cuidado que se están poniendo en práctica en algunos países de la región. Por lo tanto, es necesario rever este tipo de imágenes.

En la deformación brutal que ha tenido el tema en la opinión pública han pesado notoriamente las campañas mediáticas nefastas de algunas cadenas monopólicas que han hecho de esto una estrategia más con la cual estigmatizar a los jóvenes y vincularlos al tema de la violencia y la inseguridad⁸.

En este sentido, los medios de comunicación no sólo no ayudan en absoluto, sino que además complican lo que se hace en materia de políticas públicas porque generan este tipo de imágenes en las generaciones adultas de jóvenes que no hacen nada, que son vagos por naturaleza, a quienes lo único que les interesa es tocar la guitarra y tomar alcohol, cuando eso está absolutamente alejado de la realidad para la abrumadora mayoría de los jóvenes de nuestros países. Sería bueno que los medios de comunicación trataran estos temas con más seriedad, sin tanto amarillismo, para brindar imágenes más objetivas de lo que es la vida cotidiana de nuestros jóvenes.

¿Cómo evalúa la fuerte irrupción de los movimientos juveniles en la agenda pública regional, durante los últimos años?⁹

El año pasado desde el CELAJU publicamos un libro sobre el tema, con el apoyo de la UNESCO¹⁰. Tengo la impresión de que hoy las políticas de juventud preocupan más a

⁷ En el Cuaderno N°17 del SITEAL "Soy lo que ves y no es. Adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina" se señala que ocho de cada diez adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en América Latina son mujeres, la gran mayoría de ellas dedicadas al cuidado directo de los miembros dependientes de sus familias y del hogar. El texto completo se encuentra disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_17_soy_lo_que_ves_y_no_es.pdf

⁸ En relación con la estigmatización de los adolescentes y jóvenes de sectores sociales vulnerables, se sugiere consultar el Cuaderno N°17 del SITEAL, el cual presenta algunas de las principales tensiones y representaciones sociales en torno al colectivo de adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan en el contexto latinoamericano. El texto completo se encuentra disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_cuaderno_17_soy_lo_que_ves_y_no_es.pdf

⁹ Para profundizar en torno a este punto se sugiere ver el Diálogo del SITEAL con Deisy Aparicio, representante de la Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria de Colombia, disponible en http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/dlg_siteal_deisy_aparicio_06_03_14.pdf

los gobiernos, en buena medida por la irrupción de los movimientos juveniles que en algunos países han tenido un impacto muy importante. El caso más notorio es el de Chile, donde varios de los dirigentes del movimiento estudiantil que lograron un protagonismo en la escena pública, hoy están ocupando lugares en el congreso de la república, trabajando por las mismas cosas que reclamaban antes como dirigentes estudiantiles¹¹. Pero también hemos tenido otro tipo de irrupciones que no han tenido la misma suerte, por ejemplo el movimiento “Yo Soy 132”¹² en México, que tuvo un protagonismo viral en el 2012, durante la campaña electoral que terminó eligiendo a Enrique Peña Nieto como presidente. Luego entró en un proceso de desmovilización y ahora pareciera estar resurgiendo a propósito de las peleas con las grandes cadenas mediáticas en relación con las leyes por el control de Internet.

Por su parte, el movimiento estudiantil colombiano se opuso fuertemente a una reforma universitaria que promovía el gobierno. Luego, viendo los problemas que hubo en Chile, el gobierno retiró el proyecto y el movimiento se volvió a desmovilizar en buena medida. Hemos tenido más recientemente apariciones de movimientos bien distintos a los tradicionales, como ha sido el caso de los “rolezinhos” en Brasil¹³, jóvenes que se convocan por redes sociales e “invaden” los grandes centros comerciales, no para robar ni para causar problemas o destrozos, que son los miedos

¹⁰ El libro se titula *Movimientos juveniles en América Latina: entre la tradición y la innovación* y se encuentra disponible en <http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2013/09/movimientos-juveniles1.pdf>

¹¹ Es el caso de la chilena Camila Vallejo, quien se inició en política como dirigente estudiantil, desempeñándose como presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECh) entre 2010 y 2011. Fue una de las principales líderes de la movilización estudiantil de 2011 y en las elecciones parlamentarias de 2013 fue elegida diputada por el distrito 26 (La Florida). Actualmente es la más joven del total de 120 parlamentarios.

¹² YoSoy132 es un movimiento ciudadano conformado en su mayoría por estudiantes mexicanos de educación superior, tanto de instituciones públicas como privadas, residentes en México, así como residentes y simpatizantes en más de 50 ciudades del Mundo. Al surgir, el movimiento buscaba la democratización de los medios de comunicación y el rechazo a la supuesta imposición mediática de Enrique Peña Nieto como candidato en las elecciones presidenciales 2012. Se enuncian a continuación los ocho Principios que rigen el movimiento en la actualidad (1) **Apartidista**: La estructura y organización del movimiento carece de cualquier tipo de vínculo orgánico con partidos políticos (2) **Pacifista**: Todas las manifestaciones, protestas o acciones emanadas rechazan cualquier tipo de violencia como recurso para alcanzar sus objetivos (3) **Incluyente y plural**: El movimiento busca la inclusión de todos los individuos que, a pesar de estar en cualquier zona del país, compartan los principios que rigen la organización de #YoSoy132. De esta manera, se busca reconocer un vínculo de solidaridad y unidad de lucha, no sólo con las personas que desean ser parte de éste, sino con otros movimientos – sin que por ello se afecte su autonomía –. Así, #YoSoy132 no hace distinciones ni prejuicios; no descarta personas, sino argumentos (4) **Carácter político y social**: Las acciones que se generan dentro del movimiento deben estar vinculadas con los asuntos políticos y públicos del país. De esta manera, a través de la acción política, se busca apelar a la construcción de espacios para el diálogo, a la concientización y trabajo conjunto de la ciudadanía y, en principio, al desarrollo de los valores éticos en la sociedad (5) **Autónomo y responsable**: El movimiento construye su autonomía a través de las comisiones que lo integran y de las decisiones que éstas toman a través del diálogo. En la organización de éste, los integrantes asumen una responsabilidad compartida y, a su vez, reconocen y valoran los acuerdos internos de las universidades que participan en el movimiento. Lo anterior, como parte de la expresión libre y democrática de cada una de ellas (6) **Respeto a la libertad de expresión**: Dentro del movimiento se busca el tránsito horizontal y transparente de la información, recurriendo siempre al diálogo (7) **Compromiso en la construcción del país y la transformación de su sociedad**: Los estudiantes que integran el movimiento buscan hacer de sus conocimientos un arma para la participación activa a favor de la sociedad y de la vida pública (8) **Rechazo a la falsa democracia y las imposiciones**: El movimiento organiza sus acciones en oposición a estos factores porque considera, en principio, que corrompen la construcción de la democracia y de la ciudadanía. Más información puede consultarse en <http://www.yosoy132media.org/>

¹³ Se trata de grupos de jóvenes de sectores populares que se autoconvocan vía redes sociales en los shoppings de Brasil para pasear, divertirse y cantar manifestándose en contra de la segregación racial y expresando una visión crítica de la excluyente sociedad de consumo. Video de los rolezinhos en el Shopping *Leblon* 19/01/14: <https://www.youtube.com/watch?v=737brquoD88#t=22>

siempre presentes en la sociedad, sino para pedir ser contemplados en el mundo del consumo capitalista contemporáneo.

La irrupción de los movimientos juveniles ha ayudado a que las clases dirigentes de nuestros países estén más preocupadas por las políticas de juventud y ha contribuido a revertir aquel diagnóstico de una juventud apática, desinteresada en la política, que invitaba a no hacer nada por los jóvenes, excepto controlarlos.

Estos cambios que se registran en América Latina son buenos para el futuro desarrollo de las políticas públicas de juventud. Hay dos argumentos centrales por los cuales habría que priorizar estas políticas. Por un lado, en relación con el bono demográfico, los jóvenes son un grupo de relevancia en términos cuantitativos. El bono demográfico alude a que en la mayor parte de nuestros países ya no nacen tantos niños como en el pasado, y aun no tenemos la cantidad de adultos mayores que vamos a tener hacia mediados de siglo. Por lo tanto, estamos ante la mejor relación posible entre población activa y población pasiva. Si se aprovecha es una gran oportunidad para el desarrollo y si no se atiende puede acarrear importantes problemas. Pero también contamos con un argumento cualitativo:

Los jóvenes están más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las dos grandes características del siglo XXI: la permanencia del cambio y la centralidad del conocimiento.

Al comparar esquemáticamente el siglo XX con el siglo XXI, se constata que el siglo pasado estuvo signado por cambios extremadamente lentos y previsibles, con Estados nacionales que tenían cierto control de las políticas públicas en su conjunto. Se generaron institutos de formación profesional para los trabajadores de la gran etapa industrializadora en América Latina. Teníamos capacidad de planificar a largo plazo. Los propios trabajadores con experiencia acumulada formaban a las generaciones siguientes y esto era posible porque los cambios se producían lentamente. Hoy el mundo funciona sobre otras bases. Los cambios son vertiginosos, lo único que permanece es el cambio y el lugar que tenía la experiencia en el siglo XX hoy lo tiene el conocimiento. Por estos tiempos, la experiencia sirve de poco porque el conocimiento cambia rápidamente. Esto es importante para el campo de las políticas públicas en general y para las políticas públicas de juventud en particular.

La experiencia es un atributo vinculado a los adultos, porque se acumula con el paso de los años. En cambio, el conocimiento es un atributo más vinculado a los jóvenes.

Contamos hoy en día con las generaciones jóvenes mejor educadas y capacitadas en toda comparación que podamos hacer con las generaciones anteriores. De manera que hay un argumento cuantitativo -el bono demográfico-, y un argumento cualitativo -centralidad del conocimiento y permanencia del cambio-, que nos dicen que las políticas públicas de juventud tienen que ser prioritarias. No solamente porque preocupan los jóvenes que irrumpen en la escena pública para “producir caos”. Mal le haría a nuestros países que nos concentráramos en controlar las manifestaciones públicas y las acciones de los movimientos juveniles y muy bien le haría que canalizáramos estas expresiones proactivamente, fortaleciendo nuestras democracias y trabajando para que los jóvenes ocupen el lugar que legítimamente merecen. No sería solamente una cuestión de justicia con una generación en particular, sino que además contribuiría al desarrollo de nuestros países.

¿Cuáles son las principales acciones que lleva adelante el Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) frente al desafío de mejorar los proyectos y las acciones públicas dirigidas a la juventud? ¿Qué balance realizan del recorrido trazado hasta el presente? ¿Cuáles son los principales logros alcanzados y dónde estiman que se concentra la tarea pendiente?

El CELAJU se fundó en el año 1986, a partir de los esfuerzos realizados en el marco de las celebraciones del primer año internacional de la juventud, convocado por Naciones Unidas en 1985. Desde un inicio quisimos tener un rol centrado en cuestiones eminentemente técnicas, nos dedicamos a apoyar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas, planes y programas vinculados con la juventud. Durante mucho tiempo impulsamos la creación de institutos de juventud.

Cuando comenzamos a trabajar había apenas tres países con institutos gubernamentales de juventud que eran Venezuela, Costa Rica y México. Hoy en día todos los países tienen instituciones especializadas en juventud y, en alguna medida, nos sentimos parte de esa creación. Nos ha interesado fortalecerlos, ayudando a que sus definiciones sean lo más pertinentes posibles. Hemos revisado muchas prácticas que nosotros impulsamos en su momento y que después la propia realidad nos demostró que no eran las adecuadas. Pasamos de la creación de espacios específicos para la juventud, a tratar de dotar de perspectiva generacional al conjunto de las políticas públicas; ese ha sido un gran aprendizaje para nosotros. En los comienzos nos dedicamos a crear redes institucionales, a agrupar investigadores, a generar espacios de encuentro entre los distintos movimientos y organizaciones juveniles, espacios de concertación entre los institutos gubernamentales de juventud, las primeras conferencias de ministros de juventud y de responsables de juventud. La OIJ¹⁴ fue, en parte, el resultado de esos esfuerzos en la medida en que se consolidó y se institucionalizó en el año 1992.

¹⁴ La Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) es un organismo internacional de naturaleza multigubernamental que congrega a los ministerios de juventud de los países de la Comunidad Iberoamericana y que tiene como principal objetivo la inclusión e integración de las juventudes, a través de políticas públicas de juventud. Para ello, propone un abordaje integral de ese grupo etario, desde un enfoque intersectorial y transversal: concibe a las personas jóvenes como actores estratégicos del

Nuestros esfuerzos hoy en día están encaminados al trabajo sistemático con los adultos que se vinculan con jóvenes, profesores de enseñanza secundaria, personal de salud que atiende a adolescentes en los hospitales públicos, oficiales de policía, que tienen un trato complejo con los adolescentes y con los jóvenes en las calles de cualquiera de nuestras ciudades.

Hemos tratado de demostrar que los enfoques con los que trabajamos en salud, en educación, en empleo, en seguridad, no son neutros. Por ejemplo, en el campo del empleo juvenil, hemos hecho evaluaciones rigurosas de varios de los programas de primer empleo que se han puesto en práctica en América Latina. En muchos casos, estos programas se basan en la propuesta de exonerar de impuestos a aquellas empresas que contraten jóvenes. Hubo dos ejemplos relevantes, el caso del programa de primer empleo en México, durante el sexenio calderonista, comenzó en 2007 cuando se asignaron 80 millones de dólares. Al año siguiente, se asignaron cerca de 250 millones de dólares para este programa, pero la evaluación constató que se utilizaron apenas el 5% de esos recursos, porque los empresarios que tenían esa oportunidad no la utilizaron. El programa partió de un diagnóstico equivocado según el cual la contratación de jóvenes es cara para los empresarios y por lo tanto hay fomentarla disminuyendo la carga impositiva. Colombia fue el otro caso emblemático, se dio un paso más y no sólo se exoneraba de impuestos a las empresas que contrataban jóvenes, sino que además se penalizaba a aquellas que no contrataran jóvenes para cubrir al menos el 20% de su nómina. El resultado del programa fue que la contratación de aprendices, figura con la que se trabajaba en este caso, aumentó 4% y la acumulación de multas y de penalidades aumentó 157%. ¿Cuál es la evaluación que se hace del programa? Desde el punto de vista de la creación de empleos para jóvenes fue un fracaso absoluto. Como política fiscal fue un éxito abrumador. Nuestra idea es mostrar que este tipo de errores se comente mucho en América Latina, para tratar de evitar que se cometan nuevamente.

Del mismo modo hemos trabajado en programas de seguridad. La mayor parte de los programas de seguridad ciudadana en América Latina, a los cuales se dedican cantidades inmensas de recursos, están centrados en jóvenes, aunque no se diga. Buena parte de los recursos se destinan a la compra de equipamientos, patrulleros, cámaras de seguridad, chalecos anti balas, y muy poco a prevención de la violencia. En relación a este punto, nos hemos propuesto demostrar que algunos programas de prevención de la violencia implementados en la región han tenido un impacto positivo en la materia.

desarrollo y, por consecuencia, como una oportunidad demográfica con claras implicancias que se proyectan en la economía, la cultura, el desarrollo social y la política. Trabaja con los gobiernos de Iberoamérica con énfasis en las políticas públicas de juventud, la producción de conocimiento en torno de las juventudes, el papel de las mismas en la transformación social y el arreglo fundamental a la perspectiva de los derechos humanos, lo que se traduce en planes y programas específicos, tanto nacionales como regionales. Asimismo, la OIJ constituye un foro permanente que posibilita el encuentro e intercambio entre diferentes actores nacionales e internacionales. De esa manera, propicia su identidad como plataforma programática y, por lo mismo, estimula la cooperación internacional y la integración, aspectos que contribuyen decididamente al desarrollo social. El organismo está compuesto por 21 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, República Dominicana, Ecuador, España, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela. Más información puede consultarse en http://www.oij.org/es_ES

Diversas encuestas muestran que cuando uno les pregunta a los jóvenes qué opinan de la policía, tres de cada cuatro responden que es una institución de la cual hay que cuidarse y no una institución a la cual uno pueda recurrir para sentirse protegido.

Es el colmo de lo paradójico, porque se supone que creamos instituciones para que nos protejan, no frente a las cuales tenemos que cuidarnos. Por lo tanto, nos hemos puesto a trabajar con las propias instituciones policiales. Lo mismo estamos comenzando a hacer con los jueces.

En el campo de la justicia juvenil siguen primando los enfoques vinculados con la privación de la libertad, cuando todas las evaluaciones disponibles indican que las medidas alternativas -la justicia restaurativa, los trabajos comunitarios, entre otras- tienen mejores impactos y son más baratas. Sin embargo, nuestros gobiernos siguen apostando hegemónica y masivamente a la reclusión.

A su vez, en lo concerniente a las políticas sectoriales de juventud, tratamos de colaborar con instancias de cooperación regional. **Estamos impulsando reuniones subregionales en Lima para el área andina, tendremos luego otra para el Cono Sur y otra para Centro América, con el respaldo de la UNESCO. Son reuniones para diseñar y aprobar agendas regionales de trabajo en materia de políticas públicas de juventud, en el marco de lo que hemos dado en llamar junto a la Organización Iberoamericana de la Juventud, la Agenda para el Desarrollo y la Inversión Social en Juventud¹⁵.**

Se trata de una estrategia de cooperación post 2015, una vez que se cierre el ciclo vinculado a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* de Naciones Unidas¹⁶. Los debates respecto del nuevo ciclo comienzan en septiembre de este año y culminan en septiembre del año siguiente en el marco de la asamblea general de Naciones Unidas, y allí queremos lograr una atención más clara y pertinente hacia las generaciones jóvenes. Hay que recordar que en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* hay apenas una referencia a los jóvenes vinculada con el fomento del empleo juvenil, enunciada mediante una frase genérica, sin medidas concretas detrás, ni indicadores con los cuales verificar los avances. Por lo tanto, cuando terminemos las evaluaciones del

¹⁵ El documento de presentación de la Agenda para el Desarrollo y la Inversión Social en Juventud se encuentra disponible en http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20131008150827_61.pdf

¹⁶ Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. Más información puede consultarse en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

ciclo 2000 – 2015, en este tema cada quien va a poder decir lo que se le ocurra y nadie va a tener posibilidades de refutarlo, porque no hay forma de medir objetivamente si hubo o no avances.

Pretendemos que la estrategia de cooperación internacional post 2015 tome los temas de juventud de manera más responsable y con enfoques más pertinentes.

Veremos qué se puede lograr, porque a nivel mundial el tema preocupa menos que en América Latina. En África sigue habiendo un fuerte interés por la infancia, en Europa hay una gran atención hacia la tercera edad y sobre todo en América Latina estamos dando pelea para que los jóvenes tengan una atención prioritaria a futuro.

Tenemos varias instancias de trabajo previstas en los próximos meses para prepararnos para los debates que se van a desarrollar en Naciones Unidas. Desde el CELAJU nuestra intención es formular propuestas con la mayor precisión posible, para que los actores intervinientes en estos procesos puedan tener argumentos con los cuales defender sus posiciones en la materia. El trabajo que hacemos es de poca visibilidad, pero de un impacto relevante. Hemos querido eludir la construcción de una institución grande, burocrática, tecnocrática, y hemos optado por un estilo de trabajo que se concentra en apoyar a quienes se vinculan con jóvenes, con las mejores herramientas y con los enfoques más pertinentes. Un gran problema es que las personas que trabajan en este campo cambian constantemente y casi siempre hay que estar recomenzando, no sólo con cada nuevo gobierno sino a veces año a año con los cambios que se dan dentro de los períodos de gobierno. De todos modos somos optimistas, nos parece que los avances que se han logrado últimamente son relevantes, queda mucho por hacer pero tenemos claro el camino y eso es lo que más nos reconforta y lo que más nos alienta a seguir adelante.