

## RETOS EN LA FORMULACIÓN E IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD

Dina Krauskopf  
FLACSO-Chile

Existe conciencia en la región latinoamericana que, de no desarrollarse políticas de juventud, sus sociedades tendrán que encarar mayores dificultades de integración y gobernabilidad, inclusive en la incorporación a los mercados globales.

Mantener actualmente la invisibilidad del sujeto juvenil es mantener la discriminación por edad, la visibilización negativa, la respuesta punitiva, la ruta hacia la ingobernabilidad.

Se hace evidente que, sin considerar las juventudes, no es posible la democracia, el desarrollo equitativo y la cohesión del Estado.

Para enfrentar el desafío de construir sociedades inclusivas es necesario contar con las medidas necesarias para el cumplimiento de la legislación, las políticas públicas y la articulación de la institucionalidad orientada al pleno reconocimiento de las capacidades y derechos de las juventudes.

### **1. La relación del Estado con los jóvenes**

#### **1.1. La pérdida de derechos de los jóvenes**

Lutte (1991) hace un revisión de la posición de las edades desde la antigüedad y destaca que, en Roma, la vida estaba dividida en tres fases: niñez, edad adulta y vejez<sup>1</sup>. En aquellos tiempos los hijos púberes (filius familias) podían participar en los comicios, acceder a la magistratura e ingresar a la milicia con los mismos derechos y deberes ciudadanos. A partir del siglo II a. Cristo se postergan los derechos del púber y se reconoce la madurez social hasta los 25 años. La inexperiencia fundamenta la protección del menor para que no sea involucrado en negocios y para limitar su participación en cargos públicos.

Comenta Lütte, que es así como se genera una nueva clase de edad, en semi-dependencia de los adultos. Tal “..distinción-oposición entre jóvenes y adultos, coincide con la agravación de los contrastes sociales entre las clases y los sexos...las mujeres no salen de su condición de minoridad”(op.cit.,1991:23).

un pre-proyecto de futuro.

#### **1.2. Nuevas condiciones para la relación Estado - joven**

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que aun hoy en día, en cierto modo se continúa con las mismas tres etapas, pero esta vez no es porque las personas en la fase juvenil compartan derechos con los adultos, sino porque son invisibilizados. Hoy hablamos de Tercera Edad para la Vejez, por lo tanto, las otras dos edades son la Niñez y la Adulthood.

Los acelerados cambios epocales han determinado que la fase juvenil ya no sea la única donde la preparación es fundamental;

La innovación frente a la obsolescencia es sustantiva; se valora el conocimiento renovador y la flexibilidad para los aprendizajes.

El enfoque de las responsabilidades estatales también ha experimentado cambios al enfatizarse nuevos parámetros. Se ha fomentado la inclusión prioritaria de los derechos humanos en la política y en la legislación.

Durante el período en que predominó el modelo de Estado de Bienestar, la protección se enfatizaba en relación a las personas.

El paso dado a favor del desarrollo económico y la lógica de mercado, abandona la pretensión de universalidad de la política de bienestar y busca compensar los efectos del nuevo enfoque económico con la asistencia a los más necesitados. Ello concuerda con la Doctrina del Menor Irregular que busca la *protección de los menores* y se focaliza en el riesgo social con estrategias asistenciales y frecuente criminalización de la pobreza. Las estrategias de estos dos enfoques favorecen el clientelismo político.

### **1.3. Retos en el aporte estatal a la juventud**

El carácter disperso e insuficiente del aporte estatal en el campo social, como consecuencia de la adopción de políticas de restricción del gasto conlleva una oferta a la juventud más bien implícita, omisa, a menudo marginal, coyuntural y contradictoria, provocada por un sentido de urgencia en diversas situaciones emergentes.

La mayor parte de las políticas no provienen de información de base, más aún, no se consulta a los jóvenes. En otras palabras, nacen condicionadas por una alta dosis de improvisación y un desconocimiento de la vida juvenil y de su problemática.

## **2. Las resistencias a la incorporación social de las juventudes**

Es creciente la identificación de los propios jóvenes con lo juvenil como interlocutores del Estado de Derecho. Sin embargo son muchas las resistencias que existen en la sociedad.

La individualización y la importancia de las subjetividades en la determinación de sus temáticas éticas y estéticas, implican nuevas formas de participación que son poco incorporadas a las relaciones intergeneracionales.

Los temores y posiciones cerradas neutralizan el acceso de los jóvenes a una participación social y política, que les dé mayor presencia y responsabilidades la construcción de su propio espacio humano y el de la sociedad misma.

El logro de la participación efectiva requiere una redistribución del poder y una nueva visión generacional.

resistencias socio - políticas que no se expresan de modo manifiesto, pero que se traducen en hechos como la cooptación, la invisibilización y la estigmatización.

La discriminación por edad afecta a los sectores jóvenes, dando paso a manifestaciones de adultismo y bloqueos generacionales de doble vía, discursos paralelos que no se tocan.

La cultura poco participativa de la mayor parte de las sociedades, se agudiza cuando existen los conflictos armados y violencia. Ello, además, somete a los jóvenes a situaciones difíciles, entre ellas, la hostilidad policial.

La aceptación de los derechos de los jóvenes sufre toda suerte de embates (UNICEF, 2003). La exigibilidad de los derechos requiere cada vez de mayor capacidad política y jurídica para garantizar su cumplimiento. En su ausencia, las políticas de juventud corren el riesgo de carecer de continuidad, perfil propio y permanencia. Modificar estas condiciones es un imperativo político que requiere de instrumentos que den cabida explícita a las poblaciones juveniles.

### **3. Políticas omisas, implícitas y aisladas**

Aún es frecuente un amplio e indiferenciado uso del concepto de política de juventud. A veces basta con que en un país exista preocupación y ciertas acciones gubernamentales dirigidas a las personas jóvenes, para considerarlas políticas de juventud y dar la imagen tranquilizante que la juventud ocupa un lugar en la cosa pública.

Esta simplificación ignora que no sólo existen diferencias de naturaleza entre Política de Gobierno y Política de Estado, sino también entre Políticas Públicas y Planes de Acción.

### **4. Dificultades en el reconocimiento del sujeto juvenil en las políticas**

Diversos factores inciden en la ausencia de un reconocimiento social de la identidad juvenil.

Los jóvenes de América Latina, son portadores, de una modernidad segmentada y dualista (Labastida, 1994, Lechner, 1998), Sus características difieren entre culturas y sectores sociales, tanto en la longitud del período como en las subjetividades y roles.

la esperanza de vida es menor, las personas cumplen períodos breves de actividad productiva y son relevados rápidamente por las generaciones siguientes. Se da así un contexto en que la juventud como tal es débilmente reconocida, facilitándose un rápido pasaje y mayor ambigüedad en la representación joven-adulto.

#### **4.1. El problema de las edades**

la superposición etaria

la juventud engloba la adolescencia, pero la adolescencia no engloba a la juventud.

partir de los 18 años adquieren el estatus de la ciudadanía formal.

las edades en las leyes penales<sup>2</sup>.

quedan subsumidas en la categoría de adulto.

invisibilización en la planificación social.

diseño de política social, económica y laboral dirigida al conjunto de la población adulta sin distinción alguno. (1) Krauskopf, 2003). Se trata de un vacío imprescindible de superar para el desarrollo efectivo de las políticas de juventud.

## 4.2. El enfoque de juventud en las políticas

### 5. Las políticas avanzadas de juventud

Es importante el enfoque generacional y de juventud, el carácter vinculante de la Ley, el alto nivel que asigne a la Instancia de juventud para la coordinación de la Política y un presupuesto acompañado de un sistema de seguimiento de la ejecución presupuestaria con enfoque poblacional.

#### 5.1. Los retos en la formulación de las Políticas Públicas de Juventud

El Plan Nacional de acción traduce la Política a la acción, es elaborado participativamente de acuerdo a la orientación política y filosófica de la Política de Juventud aprobada.

**La política de juventud requiere enmarcar articuladamente las medidas en ámbitos diferentes y coordinados. Principalmente podemos distinguir 1) la *política nacional* donde se establecen las responsabilidades de las instituciones estatales y las alianzas con la sociedad civil y las juventudes a través de una propuesta central con un marco conceptual y estratégico común que define las competencias y obligaciones de las partes involucradas; y 2) la *política regional y local* que corresponde a las entidades regionales, los municipios o instancias locales equivalentes, como responsables y garantes del cumplimiento de los programas, de acuerdo con las directrices señaladas en la política nacional y con la adecuación correspondiente a su contexto particular y 3) la *política de sectores específicos* debe ser explicitada y formalizada de acuerdo a las realidades propias del sector en el marco de las directrices de la política nacional y local para articular coherentemente los diferentes proyectos.**

#### 5.2. Los enfoques en las políticas avanzadas de juventud

---

<sup>2</sup> La nueva legislación penal juvenil tiende a fijar una edad límite por debajo de la cual no se considera responsable de sus actos a la persona. La mayoría de los países centroamericanos la han establecido en 12 años, empero hay países con límites de edad diferentes. Por ejemplo, Panamá y Chile la fijaron en 14 años y Nicaragua en 13. Las leyes de Costa Rica, Guatemala y El Salvador establecen una diferenciación etaria entre los menores de 15 a 18 años al considerar dicho grupo etario como adolescentes penalmente responsables. A los y las adolescentes que están comprendidos entre los 12 y 15 años se les aplica un procesamiento con características diferentes. A partir de los 18 años las personas son juzgadas como adultas, reproduciendo el problema de la ambigüedad del sujeto juvenil.

Las políticas avanzadas de juventud abandonan el enfoque adultocéntrico sobre el período juvenil

se orientan a la reducción de las brechas de desigualdad con una perspectiva de equidad y valoración del aporte de las juventudes al desarrollo de su sociedad,

fomentan el empoderamiento de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo (1)Krauskopf , 2003),

trabajan desde los jóvenes y con ellos (Saez, 1988). Para ello es

necesario un enfoque generacional que establezca nuevas relaciones entre los jóvenes y los adultos.

Aspiran a la inclusión de las juventudes en el desarrollo nacional disfrutando de todos los derechos sociales, culturales, políticos, civiles y económicos

La construcción de políticas desde el *paradigma de ciudadanía*

La persona joven pasa a ser considerada sujeto de derechos y deja de ser definida desde sus incompletudes.

Ya no se trata sólo de la ciudadanía formal expresada con ejercicio del voto. Implica precisiones en el concepto de participación para ir de la apariencia a la efectividad y a estrategias intergeneracionales de colaboración y redistribución del poder (op. cit.).

Las Políticas de Juventud que se han desarrollado recientemente en países como Brasil, Perú, Colombia, Costa Rica, Panamá, Nicaragua y Guatemala, entre otros, están fundamentadas participativamente, consultadas y validadas por las juventudes de los países, por diversos sectores estatales y de la sociedad civil, lo que constituye un avance indudable. Su desarrollo concreto es accidentado, pero su existencia en sociedades de diversas características históricas, sociales y culturales produce nuevas condiciones para el análisis de experiencias y aportes.

## **6. La situación de los Organismos oficiales de Juventud**

### **CONCLUSIONES**

Una política de juventud debiera contemplar entre otras, las siguientes características de coherencia y aplicación<sup>3</sup>:

- Una representación o discurso sobre la juventud y su realidad ciudadana, exento de estereotipos y discriminación
- Un marco normativo que propicia y respalda la realización de la condición de ciudadanía en las y los jóvenes. Frecuentemente una Ley de Juventud.

---

<sup>3</sup> Ampliado y basado en la Política Pública de la Persona Joven de Costa Rica.

-La Ley especifica el desarrollo de las políticas, si bien pueden surgir primero las políticas y luego respaldarse con la Ley. La Ley establece el rubro presupuestario de transferencia de la nación. Las Políticas públicas trazan las líneas que los Planes nacionales concretan y cuentan con mecanismos de evaluación y seguimiento.

-El marco orientador para una oferta programática que garantiza al ejercicio de los derechos sociales, culturales y económicos de la juventud, mediante modelos de gestión abiertos a la participación de los propios jóvenes y de su entorno social de forma género sensitiva.

- La construcción y coordinación de políticas a nivel local y sectorial con claridad respecto a las asignaciones presupuestarias

-El establecimiento de un Sistema de Juventud que articula la participación de las juventudes y establece vías de interlocución para la toma de decisiones con las instituciones de juventud y entidades pertinentes.

-Mecanismos institucionales y de gestión con las y los jóvenes, sustentados en una rectoría clara, con alto rango, capaz de fijar horizontes y desconcentrar permanentemente las acciones y las responsabilidades.

-Los recursos humanos y financieros necesarios para su implementación, donde los recursos fiscales no sólo deben ser una de las fuentes posibles, sino la más importante.

-Un soporte de investigación

-Un conjunto articulado de mecanismos de comunicación pública que permita: a) la información sobre la situación, normativa y oportunidades existentes en materia de desarrollo juvenil; b) conocer el funcionamiento de la propia política pública de juventud; c) la visibilidad de las iniciativas; d) la escrutabilidad ciudadana respecto del uso de los recursos, los resultados y la evaluación de las acciones.

El logro de estas metas constituye un largo camino. Pensamos que el trecho recorrido, particularmente los avances y retrocesos dados en la última década en el campo de las políticas de juventud en América Latina, permiten identificar y analizar prospectivamente muchos de los innumerables retos a solucionar para contar cada vez con mejores elementos en la formulación e implantación de las políticas públicas de juventud.

## BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial (2007). **Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2007. El desarrollo y la próxima generación.** Panorama general. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/>

Bernales, Enrique (1999). **Políticas de Juventud en América Latina: análisis de casos nacionales en países de la región andina.** Informe Organización Iberoamericana de la Juventud. Lima.

García Mendez, Emilio (1997). **Derecho de la Infancia-Adolescencia en América Latina: De la Situación Irregular a la Protección Integral.** Segunda edición. Forum Pacis. Colombia.

Krauskopf, Dina (2005) **“Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”**, En el Futuro ya no es como antes. Ser joven en América Latina. 200 Noviembre-Diciembre 2005. Buenos Aires. Argentina.

Krauskopf,Dina (2004). **Perspectivas sobre la Condición Juvenil y su Inclusión en las Políticas Públicas**. En *Políticas de Juventud en Latinoamérica. Argentina en Perspectiva*. FLACSO-Argentina, Fundación Friederich Ebert.

1) Krauskopf, Dina (2003). **Participación social y desarrollo en la adolescencia**. UNFPA, Costa Rica.

2)Krauskopf, Dina (2003). **La construcción de políticas de juventud en Centroamérica**. En *Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Políticas nacionales*. Dávila, Oscar, editor. CIDPA ediciones. Viña del Mar, Chile.

Krauskopf, Dina y Mora, Minor (2000). **Condiciones de Vida de la Juventud Centroamericana y el Desarrollo de Políticas Sociales: El Reto del 2000**. Evaluación del PRADIAL. Organización Iberoamericana de la Juventud.

Krauskopf, Dina (1996). **Violencia juvenil: Alerta social**. En Revista Parlamentaria. *La Crisis Social: Desintegración Familiar, Valores y Violencia Social*. Vol. 4. No 3. San José, Costa Rica.

Krauskopf, Dina y Minor Mora(1999). **Situación de los Organismos de Juventud en Centroamérica: análisis para su fortalecimiento institucional**. Organización Iberoamericana de la Juventud, Unión Europea.

Labastida,Julio (1994).**Globalización,cultura y modernidad**.*Reflexiones No 19*.Facultad de Ciencias Sociales.Universidad de Costa Rica .San José.

Lechner, Norbert. (1998). **Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina**. En *Chile 97. Análisis y Opiniones*. FLACSO-Chile. Santiago.

Liebel, Manfred. **Mala Onda. La juventud popular en América Latina**. Ediciones Nicarao. Managua. Nicaragua. 1992.

Organización Iberoamericana de la Juventud(s.f.) **Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud**.Madrid ,España

Saez, Juan (1988). **El frente de Juventudes. Política de Juventudes en la España de la posguerra**. Madrid. Siglo XXI editores.

Santa Cruz, María (2003). **Violencia y juventud en El Salvador**. Presentado a la *Conferencia Centroamericana de Juventud*. CIRMA, Rockefeller Foundation, Fundación Frederich Ebert. Antigua, Guatemala.

Sherraden, Michael; Youngdahl, Benjamin. (1999) **Youth Service as Strong Policy**. St. Louis, USA. Washington University

Smutt, Marcela y Miranda, J. (1998) **El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador**. San Salvador. UNICEF-FLACSO.