

CUADERNO 23

La juventud en el foco del Estado

Una aproximación a las
estrategias nacionales para la
juventud de siete países
latinoamericanos

**VANESA D'ALESSANDRE
MARINA MATTIOLI
LAURA SANCLEMENTE**

ISSN 1999-6179 / Diciembre 2015



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 Interamericano de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires



SITEAL

SISTEMA DE INFORMACION DE TENDENCIAS
EDUCATIVAS EN AMERICA LATINA

International Institute for Educational Planning
7-9 rue Eugène-Delacroix
75116, París
Francia

© IPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires
Agüero 2071
C1425EHS, Buenos Aires
Argentina
www.iipe-buenosaires.org.ar

© Organización de Estados Iberoamericanos
Para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
Bravo Murillo 38
28015, Madrid
España
www.oei.es

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de las autoras y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO, del IPE y/o de la OEI. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO, del IPE, o de la OEI, concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o e sus autoridades, fronteras o límites.

Se permite la reproducción total o parcial del material, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, el nombre del autor, el título del artículo y la URL (<http://www.siteal.iipe-oei.org>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

La juventud en el foco del Estado. Una aproximación a las estrategias nacionales para la juventud de siete países latinoamericanos¹.

Introducción

La segmentación de la población según su edad para delimitar espacios de intervención de las políticas públicas es una de las estrategias utilizadas con más frecuencia. Desde esta perspectiva, la juventud latinoamericana está conformada, según las últimas proyecciones realizadas por la CELADE, por 103 millones de personas. El 18% de los 571 millones de personas que residen en Latinoamérica tienen entre 15 y 24 años.

No obstante, los grupos sociales lejos de estabilizarse bajo un único criterio de clasificación varían conforme los contextos en los que se inscriben y significan. Basta ubicar a las personas jóvenes en el contexto y espacio territorial en el que se desarrollan para comprender que lo que realmente existe son mujeres y varones de una determinada edad, que viven en áreas urbanas y rurales, que provienen de diferentes clases sociales, etnias y razas, que se identifican con diferentes identidades sexuales y culturales (OIJ, 2013, p. 9) y que en virtud de estos y otros tantos atributos específicos, sumado al contexto social y al momento histórico en el que se alude a ellos, enfrentan condicionantes diferenciados para desarrollarse e integrarse a la sociedad como sujetos plenos.

Desde el punto de vista de los aspectos utilizados para delimitar a la categoría “juventud” se observa que la preeminencia de la edad por sobre otros criterios, caracterizó a los enfoques biologicistas que se limitaron durante décadas a conceptualizarla como una etapa de transición entre la niñez y la adultez. En este nuevo escenario, el agrupamiento de la compleja diversidad de realidades que atraviesan las personas de entre 15 y 24 años bajo la categoría “juventud” adquiere un sentido auténtico sólo si se la enarbola como hecho político.

Esto es, la definición del colectivo “juventud” pretende ser un primer movimiento para posicionar a las personas que atraviesan esta etapa de su ciclo vital en la arena pública, y de este modo promover la ampliación de las oportunidades de todas y cada una de las personas que conforman al grupo con el propósito de promover y garantizar el despliegue de todo su potencial. En este sentido es que este documento se suma a los revitalizados esfuerzos por avanzar en el posicionamiento de los jóvenes como sujetos de derecho y agentes estratégicos del desarrollo de sus países. De este modo, se reconoce que si bien la juventud es una etapa del ciclo vital en donde se encuentran intensificados los aspectos transicionales desde la infancia hacia la vida pública, las diversas formas de ser joven son al mismo tiempo afirmaciones sobre el presente, que embeben y signan los múltiples diálogos intergeneracionales que se dan

¹ Las autoras agradecen la colaboración de Lea Edde, en particular por los insumos elaborados, la sistematización de información y los importantes aportes realizados durante la discusión de los primeros borradores.

en un momento histórico específico.

En este documento se realiza una aproximación y caracterización de las diversas formas en que los Estados construyen a los jóvenes como sujetos de políticas públicas. Al hacer foco en la actividad estatal, los criterios utilizados para definir al colectivo juventud, la identificación y formulación de los obstáculos que impiden el cumplimiento efectivo de sus derechos de ciudadanía expresan y moldean el vínculo de los Estados con los jóvenes y en virtud de ello orientan recursos, priorizan algunos espacios de intervención y desestiman otros. La mirada estatal sobre la juventud es, en este sentido, necesariamente dinámica e incompleta –un espacio siempre en construcción- y por lo mismo, un terreno poroso a la incorporación de matices, variaciones y nuevas perspectivas.

El propósito de este documento es identificar los principales puntos de consenso desde los cuales los Estados nacionales construyen afirmaciones acerca de lo que implica ser joven en Latinoamérica, las dificultades que los jóvenes atraviesan para participar e integrarse plenamente a las sociedades de las cuales forman parte y fundamentalmente las responsabilidades que los Estados asumen respecto a garantizar sus derechos y las estrategias que elaboran para lograrlo. La identificación de estos grandes ejes surge del análisis articulado de las Leyes de Juventud sancionadas en gran parte de los países que conforman la región, la institucionalidad que por lo general se desprende de ellas y en particular de los documentos (Programas, Políticas Nacionales y Planes) en los que algunos países plasman los principios que orientan sus intervenciones.

Ciertamente el nivel de consenso en torno a los ejes que conforman el panorama que se ofrece en este documento varía de un país a otro. La exposición de los jóvenes a la violencia, por ejemplo, es a todas luces una situación problemática más desarrollada en los planes de los países centroamericanos que en el resto, mientras que algunas dimensiones del acceso a la salud se encuentran presentes con más fuerza en algunos países de Sudamérica. No obstante, en este documento se priorizó el ordenamiento de temas que, aunque con intensidad variable, se encuentran en todos los documentos analizados y que configuran la mirada de los Estados latinoamericanos hacia los jóvenes para de este modo ofrecer una perspectiva global desde la cual enriquecer el debate en cada país. Sistematizar algunos de los principales enclaves conceptuales desde los cuales los Estados delimitan y justifican su relación con los jóvenes latinoamericanos y facilitar la comprensión de los avances realizados para el posicionamiento de los jóvenes como sujetos específicos de políticas públicas son, en rigor, los objetivos centrales de este cuaderno.

Este documento está organizado en tres grandes apartados. En el primero se destacan los principales hitos que en el ámbito de las Naciones Unidas impulsaron y promovieron la irrupción de los jóvenes en el debate público. En un segundo apartado se realiza una aproximación a la definición del colectivo “juventud” desde las Leyes específicas sancionadas en once países latinoamericanos, a la vez que se caracteriza y problematiza el alcance de la institucionalidad creada para atender las demandas de este grupo poblacional. En el tercer apartado el foco está puesto en los

Planes, Programas o Políticas Nacionales, a los cuales, en este documento se los denomina genéricamente “estrategias nacionales para la juventud”. Su propósito es identificar los ejes sobresalientes que orientan la política pública hacia los jóvenes. A modo de cierre, se ofrece una reflexión final en la que sintetizan los enfoques prevalentes y vacancias en la construcción de la relación de los Estados con los jóvenes latinoamericanos.

1. La irrupción de la juventud en el debate público

El debate orientado a delimitar el conjunto de derechos específicos de los jóvenes y a impulsar el posicionamiento de los Estados como garantes y promotores de estos derechos, se ha visto enriquecido durante las últimas décadas. El propósito de este apartado es destacar algunos de los hitos más resonantes en este recorrido.

Una de las evidencias más claras del terreno que ha ganado la juventud en la escena pública es la firma en el año 2005 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, ratificada actualmente por seis países latinoamericanos (Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana y Uruguay) y España.

La firma y ratificación de esta Convención es resultado de un gradual, intenso y sostenido proceso social de visibilización del colectivo juventud. En efecto, desde la perspectiva de sus derechos, los jóvenes comparten los mismos que el resto de las personas pero un grupo de ellos merecen y requieren ser especialmente atendidos (Bernal Ballesteros, 2012). En el ámbito de influencia directa de las Naciones Unidas, los derechos de las personas jóvenes ya estaban contemplados en los tres principales instrumentos de derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH - 1948), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC - 1968) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP - 1968). Asimismo, dos décadas después, los derechos de los jóvenes, particularmente los derechos de los adolescentes, recibieron un fuerte impulso con la firma de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el año 1989.

No obstante, la persistencia de la discriminación y estigmatización de la población que conforma este grupo de edad puso de relieve una y otra vez la necesidad de hacer un énfasis mayor en los derechos de ese grupo poblacional. Esta certeza llevó, por ejemplo, que en el año 1985 las Naciones Unidas declararan por primera vez el “Año Internacional de la Juventud”.

Por su parte, en 1986 se funda el Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU)² una institución no gubernamental internacional de gran influencia en la región, que tiene como objetivo brindar asistencia técnica a gobiernos y organismos no gubernamentales que trabajan en temas relacionados con las juventudes. Entre sus principales funciones se destaca “dar continuidad a las actividades de investigación y estudio sobre la juventud que recibieron un fuerte impulso durante la celebración del

² Más información sobre el CELAJU puede consultarse en <http://www.celaju.net>

Año Internacional de la Juventud (1985), y promover, en estrecha cooperación con los organismos pertinentes de Naciones Unidas, estudios e investigaciones orientados hacia la acción”.

El CELAJU promovió la creación de redes de investigación en tres ámbitos específicos. En el plano académico, con el respaldo de la UNESCO, se convocó en 1987 a la conformación de la Red Latinoamericana de Investigadores especializados en Juventud, que comenzó a reunirse anualmente con la presencia de destacados especialistas, procedentes de casi todos los países de la región. Posteriormente, esta Red alimentó el Grupo de Trabajo sobre Juventud de CLACSO³ y a la Red Iberoamericana de Expertos en Juventud (RIEJ)⁴ que actualmente impulsa la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

Desde los inicios, el CELAJU apoyó técnicamente la convocatoria anual de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica, impulsada por el Instituto de la Juventud de España. En dicho marco, se respaldó la labor de varios gobiernos, en la constitución y/o fortalecimiento de sus instituciones especializadas en juventud. A partir de 1992, este mecanismo colectivo de encuentro constituyó la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) manteniendo bianualmente la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud.

El Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL)⁵ surge del mandato de la III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, efectuada en Salvador de Bahía en 1993, a partir del cual se le encarga a la OIJ el diseño del Programa. Estuvo vigente entre los años 1995 y 2000, y tuvo por objetivo potenciar las capacidades de acción de los países de la región para incidir positivamente en la situación de las y los jóvenes, grupo social considerado estratégico por su peso demográfico y por sus potencialidades para el desarrollo (OIJ, 2000). Durante el período de vigencia del PRADJAL, se crearon organismos especializados del Estado para hacerse cargo de las políticas de juventud en la mayor parte de los países de la región, se experimentaron avances en los marcos normativos o legales y se generaron importantes dispositivos de ofertas programáticas hacia la juventud (OIJ, 2000).

En 1996 se aprueba el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes⁶ hasta el año 2000 y años subsiguientes, en el que se incluyen las diez esferas prioritarias señaladas en ese Programa, a saber, la educación, el empleo, el hambre y la pobreza,

³ Más información sobre el Grupo de Trabajo sobre Juventud de CLACSO puede consultarse en <http://ceanj.cinde.org.co/diseminacion/redes-y-observatorios/grupo-de-trabajo-clacso.html>

⁴ Más información sobre el relanzamiento de la RIEJ puede consultarse en http://www.oij.org/es_ES/noticia/relanzan-la-red-iberoamericana-de-expertos-en-juventud-riej

⁵ Más información sobre el PRADJAL puede consultarse en http://www.oij.org/es_ES/publicacion/programa-regional-de-acciones-para-el-desarrollo-de-la-juventud-en-america-latina-1995-2000

⁶ Más información sobre el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes puede consultarse en <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/publications/wpaj2010SP.pdf>

la salud, el medio ambiente, el uso indebido de drogas, la delincuencia juvenil, las actividades recreativas, las niñas y los jóvenes, y la plena y efectiva participación de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones. Invita a los gobiernos a que, con el apoyo de la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector público y privado, así como, en particular, las organizaciones juveniles, apliquen el Programa de Acción emprendiendo las actividades pertinentes que en él se describen.

En 1999, las Naciones Unidas establecen al 12 de Agosto como el día de la juventud.

En el año 2005, tal como fue mencionado anteriormente, la Comunidad Iberoamericana de Naciones en un nuevo esfuerzo por posicionar a los jóvenes como sujeto de derechos impulsa la firma de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes⁷.

En el año 2008, se firma el Plan Iberoamericano de Juventud⁸. En el marco de este acuerdo político entre los estados miembros, se elabora un Plan de Juventud bajo la responsabilidad de la OIJ, lo cual consta en la Declaración de la XV Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca en 2005.

Posteriormente, en la Declaración de la XIII Conferencia de Ministros y responsables de Juventud celebrada en La Habana en 2006 y en la Declaración de la XVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago en 2007 se da impulso a la concreción de este Plan. Luego, en la Reunión Extraordinaria de Ministros y responsables de juventud celebrada en San Salvador en abril de 2008, se acuerda elaborar una Estrategia de Implementación del Plan para el período 2009 y 2015. Finalmente, en la Declaración de la XVIII Cumbre Iberoamericana celebrada en San Salvador se aprueba la entrada en vigor del Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud.

En el diseño del Plan han participado, de manera privilegiada, los propios Organismos Oficiales de Juventud, por medio de un proceso de consulta e intercambio de ideas que se realizó durante 2007-2008. En esta labor, también han sido especialmente importantes las contribuciones conceptuales y financieras del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en diciembre de 2009 la resolución 64/134, en la que proclamó el Año de la Juventud, demostrando con ello la importancia que otorga la comunidad internacional a integrar las cuestiones relacionadas con la juventud a los programas de desarrollo mundiales, regionales y

⁷ El texto completo de la CIDJ puede consultarse en http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120607115106_98.pdf

⁸ El texto completo del Plan del Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud puede consultarse en http://www.centroamericajuven.org/sites/default/files/PLAN_IBEROAMERICANO_DE_JUVENTUD_o.pdf

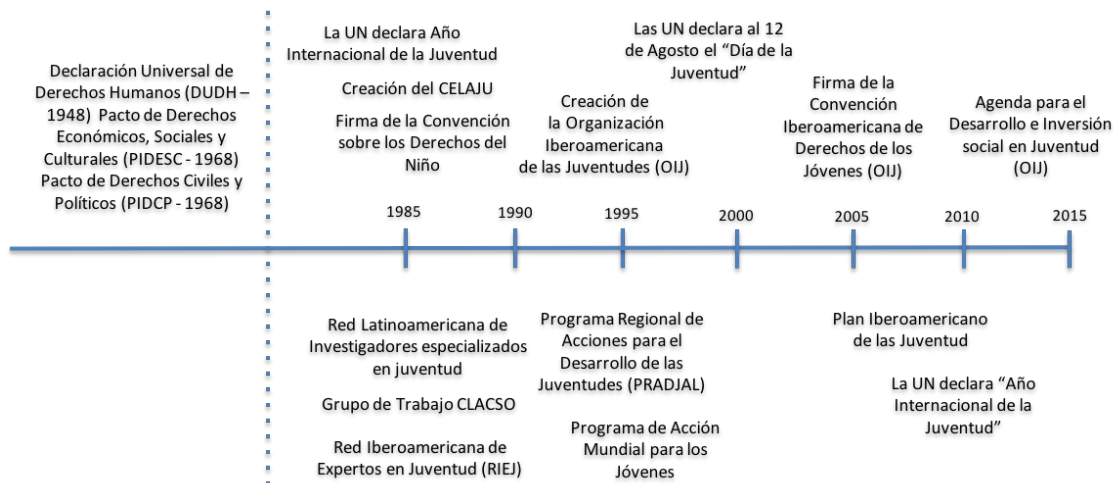
nacionales.

Por último, en el año 2013 la OIJ impulsó la Agenda para el Desarrollo e Inversión Social en Juventud. Esta agenda pretende colaborar con el fortalecimiento de las políticas públicas de juventud y de la cooperación internacional en este campo (en el marco de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo y otros acuerdos internacionales igualmente relevantes) a partir de 2015, momento en el que se cerrará el ciclo abierto en el año 2000 con la suscripción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el seno de las Naciones Unidas.

A partir de la propuesta inicial de la OIJ, la Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud⁹ se ha ido construyendo colectivamente, a través de los aportes de una amplia gama de instituciones gubernamentales, de la sociedad civil y de la cooperación internacional de los 21 países miembros (con una amplia participación juvenil), reunidos en diversos foros presenciales y a través de consultas virtuales permanentes, que han convocado a jóvenes y adultos que trabajan con jóvenes de todos los rincones de Iberoamérica.

En paralelo, se han venido realizando diversas consultas en línea, desde el sitio “Juventud con Voz”, animado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se han reunido opiniones, puntos de vista y propuestas de centenares de jóvenes y de adultos que trabajan con jóvenes, así como de operadores de políticas públicas y miembros de diversos organismos internacionales.

Gráfico 1. Cronología de acontecimientos destacados del proceso de visibilización de la juventud en el debate público latinoamericano



Fuente: SITEAL

⁹ Más información sobre la Agenda de Desarrollo e Inversión Social en Juventud puede consultarse en http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20131008150827_61.pdf

3. Las Leyes de Juventud e Institucionalidad asociada

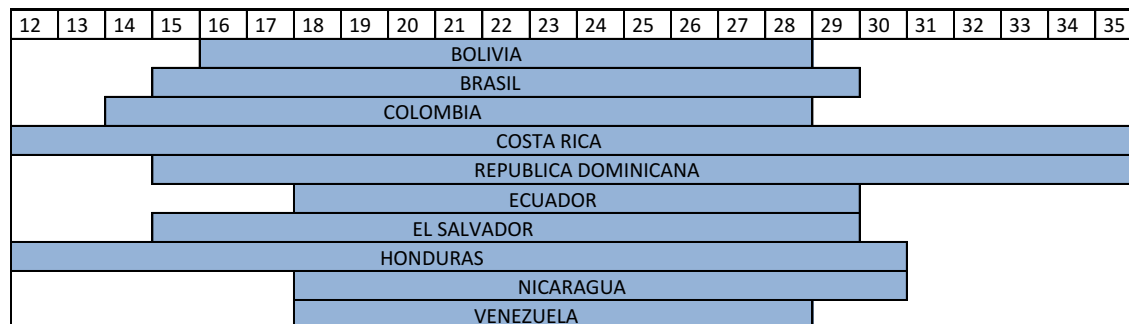
A nivel nacional se observa que en la actualidad prácticamente todos los países latinoamericanos –la excepción es Panamá– cuentan con un área dentro del Estado orientada a la promoción de los derechos de los jóvenes y a la coordinación de las políticas que los afectan. Asimismo, once países –Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Venezuela y Brasil– sancionaron Leyes de Juventud.

El propósito de este apartado es realizar una primera aproximación al modo en que los Estados nacionales posicionan, delimitan y construyen a los jóvenes como sujeto de intervención estatal desde la perspectiva de estas leyes y el entramado institucional que en la mayoría de los casos se desprende de ellas.

El primer rasgo destacado es que la edad es el criterio excluyente utilizado para delimitar el alcance de ambas. En sus leyes algunos países adicionan otros énfasis además de la edad para darle entidad a “la juventud” como sujeto de política diferenciado de otros. En Bolivia, por ejemplo, se menciona que la juventud es “la etapa del ciclo vital del ser humano que transcurre entre la etapa final de la adolescencia y la condición adulta”. La referencia al carácter transicional de la juventud está presente también en Colombia, en donde se considera que los jóvenes se encuentran “en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural”. Se enfatiza además, en el carácter situado y dinámico en que se da este proceso y su impacto subjetivo. Al respecto menciona que “las realidades y experiencias juveniles son plurales, diversas y heterogéneas, de allí que las y los jóvenes no puedan ser comprendidos como entidades aisladas, individuales y descontextualizadas, sino como una construcción cuya subjetividad está siendo transformada por las dinámicas sociales, económicas y políticas de las sociedades y a cuyas sociedades también aportan”.

Colombia, al igual que Costa Rica, destaca que los jóvenes son a la vez sujetos sociales e individuales “se reconoce a la persona joven como un actor social e individual, cultural, político y económico, de importancia estratégica para el desarrollo nacional”. El proceso de autonomización y la alusión a la participación de los jóvenes es también destacada en Venezuela en donde se menciona que “los jóvenes y las jóvenes, son sujetos con particularidades y capacidades para asumir en forma protagónica, tanto su tránsito productivo hacia la vida adulta, como el proceso de desarrollo nacional en sus diversos espacios de actuación”. República Dominicana entiende que la característica distintiva de los jóvenes es “la capacidad para generar y adaptarse a los cambios que se operan en la sociedad”. Por último, es para destacar que sólo Costa Rica diferencia expresamente a los adolescentes como un tramo etario específico dentro del colectivo juventud.

Gráfico 2. Rango de edad “joven” utilizado en las Leyes de Juventud según país



Fuente: SITEAL con base en las Leyes de Juventud

Los Institutos de la Juventud (y sus equivalentes) se concentran en dos áreas específicas. En primer lugar, destinan esfuerzos a la transversalización del enfoque generacional en el conjunto de las políticas públicas que afectan al grupo poblacional y en la promoción de la participación de los jóvenes en el debate público. Buscan colocarse como instituciones con la capacidad de coordinar las políticas orientadas a la juventud, ser rectores y asesores de los organismos que diseñan e implementan estas políticas para de este modo garantizar su integralidad y el cumplimiento efectivo de los derechos de los jóvenes. En segundo lugar, suelen llevar adelante algunos programas específicos, entre los que se destacan aquellos orientados a producir conocimiento, por ejemplo, la implementación sistemática de las Encuestas de Juventud.

En relación con la misión institucional de los Institutos de la Juventud, Argentina, por ejemplo menciona que su objetivo es “jerarquizar el área de Juventud en la definición de los lineamientos de las políticas orientadas a la población juvenil desde una perspectiva federal e intergubernamental”. Costa Rica por su parte señala que tiene el propósito de “impulsar la atención integral e interinstitucional de las personas jóvenes por parte de las entidades públicas y privadas y garantizar el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población” mientras que el Instituto Nacional de Juventud de Honduras se posiciona como “un organismo que [tiene] la intención de fomentar desde el poder ejecutivo la participación e inclusión en las políticas públicas a la juventud del país”.

Respecto al rol de rectoría y coordinación, el Consejo Nacional de Juventud (CONJUVE) de Guatemala señala que “[es] la institución rectora que viabiliza el desarrollo de la juventud guatemalteca a través de programas y acciones permanentes en beneficio del país que les permitan triunfar a nivel nacional, regional y global; con la coordinación del Estado, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y demás entidades a favor de las y los jóvenes; trabajando en la solución de sus problemáticas en un marco de enfoque generacional y como sujetos de derechos a través del desarrollo de sus capacidades, participación y construcción de ciudadanía”.

El Instituto Mexicano de la Juventud, señala que su objetivo es “ser la dependencia rectora y referente en materia de juventud en la que se reconoce a las y los jóvenes como sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo”. El Instituto del Poder Popular de la Juventud de Venezuela indica que su función es “diseñar formular y ejecutar políticas dirigidas al logro de la participación protagónica de las y los jóvenes y su integración a los procesos de transformación de una patria socialista para la construcción del Poder Popular Juvenil. Somos la institución rectora en la articulación de las políticas juveniles con otros entes del estado”.

Por lo general, los programas que llevan adelante los Institutos de la Juventud impulsan su involucramiento y participación. El Instituto Nacional de la Juventud de Chile, por ejemplo, menciona que “lleva adelante iniciativas propias orientadas a la participación de los jóvenes a través de la Red y Consejo Nacional de Voluntariado Juvenil; al financiamiento de iniciativas juveniles mediante los Fondos concursables INCUBA; y a la promoción de la inclusión laboral y mejoramiento de la calidad de vida de los jóvenes a través de la oferta de las Casas Integrales de Juventud (CIJ)”. En Argentina, la Subsecretaría de Juventud desarrolla programas orientados a fortalecer los lazos de solidaridad entre los jóvenes a través del voluntariado juvenil, el fortalecimiento de los centros de estudiantes y la promoción de concursos culturales.

Ahora bien, un simple acercamiento a los Institutos de Juventud deja en evidencia que el flujo de acción que los Estados nacionales orientan hacia la población joven desborda sustancialmente al alcance de la institucionalidad destinada explícitamente a este grupo poblacional. Es decir, las políticas públicas que concentran la mayor proporción de los presupuestos nacionales y que afectan con más fuerza el curso de vida de los adolescentes y jóvenes – sistemas de protección social, educación, trabajo,

vivienda y salud, entre los más destacados– son llevadas adelante por las áreas del Estado desde las cuales se abordaron tradicionalmente estas demandas y derechos sociales. La irrupción de la juventud en la escena pública no modificó la arquitectura original de los Estados latinoamericanos.

En consecuencia, la debilidad institucional y presupuestaria de los Institutos de la Juventud respecto al resto de los órganos del Estado obliga a repensar y precisar sus objetivos y alcances. Al respecto, Ernesto Rodríguez –sociólogo uruguayo, director del CELAJU y destacado especialista con una extensa trayectoria en el ámbito de las políticas públicas orientadas a los jóvenes– señala que los Institutos de la Juventud deberían concentrarse fuertemente en diseñar e implementar estrategias capaces de dotar a las políticas sectoriales de un enfoque generacional (Rodríguez, 2014).

Al respecto, menciona que “(...) 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 (...) 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 (...)” (Rodríguez, 2014, p. 5).

En este sentido, Rodríguez propone recuperar el aporte que los movimientos de mujeres hicieron a las políticas orientadas a revertir la desigualdad de poder entre géneros en tanto “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” (Rodríguez, 2014, p. 5).

4. Principales coordenadas en la delimitación del campo de las políticas públicas para la juventud

En este apartado el foco está puesto en las estrategias nacionales para la juventud elaboradas en siete países de la región: Colombia, Guatemala, Honduras, México, Perú, Nicaragua y Uruguay¹⁰. Se trata de estrategias de intervención pública

¹⁰ Las estrategias nacionales analizadas en este documento son: Colombia. Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015. Presidencia de la República de Colombia. Programa presidencial Colombia joven. Octubre de 2004; Guatemala. Política Nacional de Juventud 2012 -2020. Programa Juventud. Presidencia de la República de Guatemala. Consejo Nacional de la Juventud. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2012; Honduras. Política Nacional de Juventud 2007- 2021. Por una ciudadanía plena. Instituto Nacional de la Juventud. Diciembre de 2007; México.

formalizadas (y en vigencia al momento de la elaboración de este cuaderno) en documentos específicos a los que los países denominan de diversas maneras –Planes, Programas o Políticas Nacionales– pero que en todos los casos se conciben como una instancia decisiva en el proceso de instauración del colectivo juventud como sujeto de política pública.

En la estrategia colombiana se menciona que “el propósito del Gobierno Nacional al construir e implementar una Política Nacional de Juventud es crear las condiciones necesarias en el Estado y en la sociedad para que los jóvenes puedan participar en la configuración de la sociedad en la que viven, al mismo tiempo que buscan su perfeccionamiento y realización como personas”. En consecuencia “el Plan Decenal de Juventud, que se formulará a través de un ejercicio de debate y concertación de amplia cobertura, será la ruta que permitirá que en Colombia exista tanto una Política de Estado en relación a los jóvenes, como una permanente discusión sobre asuntos relativos a la juventud” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p.5).

La conceptualización de la estrategia nacional como documento que orienta el flujo de acción de los Estados es un punto de fuerte convergencia. En la estrategia guatemalteca, por ejemplo, se señala que “la Política representa la herramienta básica para que las juventudes del país desarrollen sus potencialidades y sean protagonistas de su desarrollo social, económico, político y cultural (...) La intención es ser orientadora de las actividades, recursos y esfuerzos de las diferentes dependencias públicas (centrales y municipales), privadas, y organizaciones juveniles, que destina esfuerzos en pro de la juventud del país” (Política Nacional de Juventud de Guatemala, p. 17).

En la misma línea, Nicaragua menciona que “[el Plan es una] guía para mejorar la calidad de vida de la juventud, su incorporación social, la adquisición de su emancipación, el desarrollo de potencialidades y el aporte al avance del país” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 3) y Uruguay señala que “[el Plan] constituye ‘una hoja de ruta’, una herramienta que sistematiza, ordena y da coherencia a las principales decisiones, acciones e instrumentos innovadores de política pública que fueron diseñados en el actual período de gobierno (Plan Nacional de Juventudes de Uruguay, p. 13).

El proceso de elaboración de las estrategias nacionales de juventud y fundamentalmente su viabilidad política supone la construcción de un auténtico “pacto por la juventud”. Al respecto en el documento de Perú se señala que “en términos concretos, queremos que el PENJ constituya una suerte de ‘Acuerdo

Programa Nacional de Juventud 2014 – 2018. Instituto Mexicano de la Juventud. 2013; Nicaragua. Plan de Acción de la política nacional para el desarrollo integral de la juventud nicaragüense 2005- 2015. Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de la Juventud, Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2005; Perú. Documento Base del Plan Estratégico Nacional de Juventudes 2012-2021. Fondo de Población de las Naciones Unidas, II Congreso Nacional de Juventudes, Secretaría Nacional de Juventud. 2012; Uruguay. Plan Nacional de Juventudes 2011-2015. Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud, Consejo Nacional de Políticas Sociales. 2011.

Nacional' para las juventudes del país: una ruta clara sobre los pasos que debemos seguir para implementar estrategias en favor de los y las jóvenes" (Plan Estratégico Nacional de Juventudes de Perú, p. 5).

De acuerdo al documento elaborado por el Estado mexicano esto implica, por ejemplo "sumar esfuerzos y avanzar en el diseño de propuestas integrales, que permitan materializar el mejoramiento de la calidad de vida de la población juvenil, mediante la operación de proyectos estratégicos que articulen toda las acciones del gobierno y la sociedad, y permitan la efectiva coordinación transversal e intergubernamental a nivel nacional, entre los tres órdenes de gobierno" (Programa Nacional de Juventud México, p. 16).

En la misma línea la estrategia guatemalteca menciona que "el Plan de Acción, como documento programático encierra un pacto por la juventud. Será un instrumento de gestión para movilizar recursos para su cumplimiento (...) define el marco estratégico para las acciones de la Política, privilegiando el Plan de Gobierno 2012-2016, siguiendo las orientaciones de la Política con enfoque de la Gestión orientada a Resultados de Desarrollo" (Política Nacional de Juventud de Guatemala, p. 59).

Por ello, los documentos en los que se plasman las estrategias nacionales para la juventud constituyen una fuente valiosa de información para, desde un nuevo ángulo, realizar una aproximación a los diversos modos en que los países formulan los problemas sociales que obstaculizan el desarrollo de las capacidades de los jóvenes y en virtud de ello, definen al terreno de intervención de las políticas públicas específicas.

Dicho esto ¿por qué es importante que los Estados concentren su atención en los jóvenes? ¿Qué dicen las estrategias nacionales al respecto? Los documentos analizados anclan en al menos dos pivotes para señalar la relevancia de orientar la actividad estatal hacia los jóvenes. En primer lugar porque son "sujetos de derecho" reconocidos por los tratados internacionales de derechos humanos y por el marco normativo vigente en cada país. Desde esta perspectiva la elaboración de estrategias nacionales para la juventud constituyen, entre otros aspectos, una respuesta de los Estados a los compromisos asumidos ante la comunidad internacional y la ciudadanía.

Por ejemplo, en su Plan Nacional de las Juventudes, Uruguay señala que "(...) tiene un desafío central en la construcción de la ciudadanía de las y los jóvenes (...) el acceso a [estos derechos] debe ser comprendido como un cumplimiento del Estado de los derechos ciudadanos de las juventudes" (Plan Nacional de Juventudes Uruguay, p. 22). Por su parte, Honduras destaca que "la Política Nacional de Juventud se fundamenta en el reconocimiento de las/os jóvenes como titulares de derechos humanos y en la seguridad que el ejercicio de estos derechos, facilita la construcción de su ciudadanía. A su vez, la conciencia de la titularidad de derechos humanos y las obligaciones que crea, como responsabilidad colectiva, en la promoción y defensa de

la dignidad humana, la igualdad y la equidad, apoya en las/os jóvenes su construcción como sujetos éticos, con capacidad para tomar decisiones libres y responsables. Para que estos derechos humanos puedan ser efectivizados en condiciones de igualdad para todas/os las/os jóvenes, se requiere transformar los entornos de vida para que brinden oportunidades para su ejercicio” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 35).

Por su parte, Colombia destaca que “la Política Nacional de Juventud reconoce a los jóvenes como sujetos de derecho, portadores de valores y potencialidades específicas que los convierten en actores claves para la construcción de una sociedad más equitativa, democrática, en paz y con justicia social” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p. 35).

En segundo lugar, otro modo de argumentar la relevancia de orientar la actividad estatal hacia los jóvenes descansa en su potencial productivo y en el impacto que esto tiene en el desarrollo de las sociedades que conforman. En estos casos, la juventud se coloca en la escena pública como espacio en que el mundo adulto deposita sus expectativas de cambio, desarrollo y transformación.

Al respecto, en el Programa Nacional de Juventud, México indica que “hay evidencia de que una nación que no invierte en sus generaciones jóvenes, cierra sus posibilidades de desarrollo y cancela su viabilidad como país”. El Plan de Nicaragua es más enfático y desarrolla esta perspectiva en extenso “los jóvenes (...) representan un grupo poblacional potencialmente productivo que posee ventajas comparativas y competitivas frente a los otros grupos generacionales. Por su capacidad de aprender a aprender, de mejorar permanentemente sus competencias y actitudes, por su facilidad de movilidad de un territorio a otro, de asumir responsabilidades, de poseer un crédito vital, y una apertura de posiciones, que la convierten en un capital humano y social valioso para el desarrollo, requiriéndose inversiones para el mejoramiento de sus capacidades” (Plan de Acción de Nicaragua p. 28-29).

En paralelo en la mayoría de los planes considerados en este documento, se destaca la necesidad de que los Estados orienten sus políticas hacia los jóvenes con el propósito de ampliar sus oportunidades efectivas de desplegar todo su potencial y desarrollar sus capacidades. Al enfatizar en la juventud como etapa del ciclo vital, se destaca su carácter transicional hacia la vida adulta y en particular el proceso de emancipación y adquisición gradual de autonomía. De este modo, se entiende que la distribución desigual de oportunidades sociales afecta las posibilidades reales de los jóvenes para, en el futuro, integrarse y participar activamente de la sociedad. Desde esta perspectiva se reconoce que los jóvenes están expuestos, como el resto de los colectivos sociales, a las consecuencias de la desigualdad social que caracteriza a las sociedades latinoamericanas en todas las formas en que esta se expresa (desigualdad económica, geográfica, basada en el género, étnica, etc.). Algunos países mencionan que estas desventajas relativas se refuerzan aún más por la desigualdad basada en la edad.

Al respecto, Nicaragua señala que “en cuanto a los espacios, reconocimientos y

recursos existentes en el país, puede advertirse que éstos (...) se distribuyen de forma desigual entre los diferentes grupos de la población, lo que provoca y reproduce relaciones de inequidad y poder basadas en la edad, el sexo, el nivel educativo, la situación socioeconómica, el lugar de procedencia o la etnia, entre otros, encontrándose que muchas veces las oportunidades y recursos se concentran en los sectores menos necesitados de los mismos. A menudo se establecen relaciones de inequidad y poder basadas en la edad de las personas, especialmente de las adultas sobre los adolescentes y jóvenes (adultismo), al considerar la edad, experiencia y nivel de conocimientos alcanzados, como un aval o respaldo a una posición de supremacía con respecto a las personas de menor edad” (Plan de Acción de Nicaragua p. 22).

En la misma línea Honduras destaca que “las/os jóvenes no sólo son el epicentro de las desigualdades sociales, sino que además sufren desigualdades producto de su edad, desigualdades generacionales. Aun cuando hace casi dos décadas en que a través de la Convención de los Derechos del Niños, se reconoció a las/os jóvenes como titulares de derechos, muchos de esos derechos humanos se encuentran aún en construcción en la conciencia colectiva, lo que determina desigualdades en las oportunidades de vida, basada en las diferencias de poder entre jóvenes y adultos (...)” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 34).

Ahora bien, en los Planes de Juventud analizados en este documento se menciona directa o indirectamente que la construcción de la juventud como sujeto de política pública implica la promoción y desarrollo de su capacidad de agencia, es decir, la capacidad de los jóvenes de promover, participar e incidir en las características que asume el flujo de acción estatal orientado a garantizar sus derechos, el despliegue de todo su potencial como sujetos y en virtud de ello, la inclusión social que garantice el pleno ejercicio de su ciudadanía.

Al respecto Ernesto Rodríguez, en diálogo con el SITEAL señala que “(...) 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’ ” (Rodríguez, 2014, p. 8).

En la misma línea que señala Rodríguez, la Política de Juventud de Honduras menciona que el principio de participación es uno de los derechos intensificados en este grupo poblacional “(...) todas las personas tienen derecho a participar y acceder a la información relativa a los procesos de decisión que afectan sus condiciones de vida, pero desde el campo juvenil, la participación ciudadana es uno de los derechos de mayor demanda, eje de toda acción de política pública orientada a la inclusión social de las/os jóvenes” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 38).

En el Plan de Nicaragua la participación es definida como principio rector de las políticas de juventud en tanto “se convierte en el motor articulador que provee un entorno que facilita las condiciones para transformar y desarrollar a la juventud en su

rol dentro de la sociedad”. Considerar la participación en este sentido implica “reconocer a los jóvenes como sujetos activos y detonadores con capacidad de acción, de presentar propuestas y de asumir responsabilidades y no como simples sujetos receptores y reproductores de las acciones del desarrollo” (Plan de Acción de Nicaragua p. 19).¹¹

La relevancia de orientar esfuerzos a promover la participación de los jóvenes en la vida pública obedece fundamentalmente a que “la construcción de identidad y de autonomía sólo se logra participando, asumiendo riesgos, tomando opciones, equivocándose, volviendo a empezar” dice Rodríguez (2014) y por ello es necesario superar la visión de los jóvenes como destinatarios pasivos de políticas públicas. Los jóvenes, señala Rodríguez, hacen aportes sustantivos al desarrollo de sus comunidades y países “como voluntarios, como trabajadores, como ciudadanos, como estudiantes (...) al formar sus propias familias” (Rodríguez, 2014, p. 8).

En los Planes de Juventud la referencia a la participación de los jóvenes aparece asociada, por ejemplo, a promover un mayor protagonismo de los jóvenes en la vida pública. En el Plan de Colombia se señala que “la Política Nacional de Juventud plantea como eje estratégico dinamizar la participación de los jóvenes en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia” esto implica “permitirle a la juventud construir, expresar y desarrollar su identidad para que participe de manera activa en la vida social del país” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p. 9). Por su parte, el Plan de Juventud de Uruguay destaca que “(...) los procesos de transición hacia la autonomización deben operarse fácil y oportunamente, favoreciendo el acceso equitativo a los bienes y servicios necesarios para un desarrollo pleno y posibilitando diversas formas de participación en los asuntos colectivos” (Plan Nacional de Juventudes de Uruguay, p. 21).

La participación de los jóvenes en los asuntos públicos es una de las formas en que se potencia su posicionamiento como sujetos de derecho “una perspectiva holística de juventud debe surgir de considerar a los sectores juveniles como sujetos activos y no pasivos de las acciones y las situaciones que les afectan. De este modo, la participación juvenil en los procesos de desarrollo nacional es y será el eje articulador que permita ampliar la capacidad de la sociedad para cumplir los retos y los compromisos que transformen, a mediano plazo, las condiciones materiales de vida y fortalezcan la capacidad personal, comunitaria y nacional” (Programa Nacional de Juventud de México, p. 16).

Al aludir a la “participación” se hace referencia también a la capacidad de los jóvenes para organizarse políticamente “los años 90 inauguraron una época de desinterés juvenil por la política. Algo de esto persiste aún hoy (...) El desinterés de muchos jóvenes por la política se explica en parte por el alto grado de desconfianza hacia los partidos políticos y las instituciones del Estado (...)” (Plan Estratégico Nacional de

¹¹ Al respecto, es un dato a destacar que en Argentina se sancionó, en 2012, la Ley 26.774 de “Voto Joven” que habilita a votar a los ciudadanos argentinos a partir de los 16 años.

Juventudes de Perú, p. 21).

Por ello, participar es también promover la construcción de canales de expresión de las culturas juveniles “los procesos de ciudadanización, protagonizados desde el sector juvenil, proponen una esfera que involucra procesos y prácticas que pasan por lo cultural, a través de las cuales se han hecho visibles demandas, posiciones, conflictos, acuerdos y posibilidades. La expresión de identidades juveniles particulares ha hecho de la esfera pública un mundo con nuevas reglas, que es preciso reconocer y alentar” (Programa Nacional de Juventud de México, p. 60).

La apertura de canales para la expresión, construcción y legitimación de las identidades juveniles se relaciona con los procesos de autonomización y pasaje a la vida adulta en tanto “son vitales en la construcción del proyecto de vida juvenil orientado a superar la dependencia de sus padres y delinear su propias identidades, incorporándose a la sociedad de un modo pleno y totalmente autónomo. En consecuencia, este eje se orienta a favorecer y fortalecer la participación protagónica de hombres y mujeres jóvenes y su reconocimiento, mediante el fomento de la organización juvenil, el reconocimiento de sus derechos y deberes, el ejercicio de la ciudadanía, el fomento de una cultura política democrática moderna, el respeto al medio ambiente y la promoción de capacidades y habilidades individuales y colectivas; orientadas a satisfacer sus anhelos y aspiraciones sustentadas en la libertad, confianza, igualdad, tolerancia, corresponsabilidad y solidaridad” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 78-79).

En las estrategias nacionales se señala que los Estados ocupan un lugar destacado en la promoción de la participación e inclusión de los jóvenes en la vida pública, en particular generando políticas orientadas a ampliar los espacios de socialización, interacción y expresión, por ejemplo, a través del deporte, la recreación y las actividades culturales.

En el Plan de Nicaragua, por ejemplo, se menciona que “una de las formas de expresión más originales que tienen los jóvenes, para hacerse visibles como actores sociales con una identidad propia, ya sea por los productos que elaboran o reelaboran y/o consumen, son las expresiones culturales. Estas manifestaciones han tenido lugar a la par de la estigmatización y la construcción de estereotipos; por tanto, el punto de partida de cualquier intervención cultural deberá estar basada en la creación libre, en el trabajo simbólico que los mismos jóvenes elaboran como parte de un proceso de diálogo, interacción y algunos casos de resistencia con respecto a los agentes socializadores. Por ello es necesario desarrollar una política pública que permita espacios para las manifestaciones culturales juveniles de forma libre y contar con apoyo para que sus propuestas se consoliden y maduren (...)” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 94).

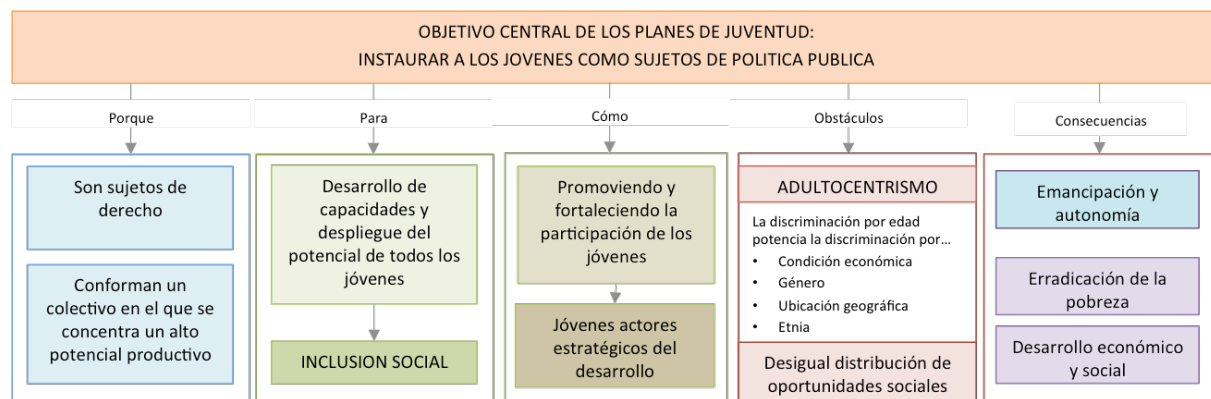
Al respecto, Honduras señala que “la cultura es una fundamental estrategia transversal de inclusión social para las/os jóvenes y fuente de creatividad y talento. Desde la política pública de juventud se propiciará el desarrollo de proyectos culturales, recreativos y deportivos que permitan a las/os jóvenes la expresión, la

inclusión, reforzando el tejido social desde la pluralidad” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 47).

Por su parte, en Uruguay se menciona que “a partir de una conceptualización descentralizada y de fomento a la participación comunitaria, se procura potenciar la dimensión integradora de la actividad física y el deporte para los y las jóvenes de nuestro país. La promoción de estas actividades se justifica además al placer que conlleva su realización y a su vínculo con la mejora de la calidad de vida de dicha población. En el mismo sentido, promover el derecho de los y las jóvenes al turismo constituye un desafío que apunta en la misma dirección” (Plan Nacional de Juventudes de Uruguay, p. 62).

La promoción de políticas orientadas al deporte, la recreación y la cultura se inscriben también como parte de las estrategias orientadas a prevenir “las conductas de riesgo”. En Nicaragua se menciona, por ejemplo que “a nivel preventivo, una de las herramientas más eficaces para reducir las conductas de riesgo, es la promoción de estilos de vida saludables que en muchos aspectos están asociados al fomento y la promoción de la cultura, la recreación y el deporte, mediante la utilización productiva y edificante del tiempo libre de los jóvenes. Bajo esta definición del tiempo libre, se encuentra la recreación como una necesidad social, psicológica y cultural en el joven” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 91-92).

Esquema 1: Síntesis de los aspectos que motivan, orientan y obstaculizan el posicionamiento de los jóvenes como sujetos de política pública según los Planes de Juventud vigentes. América Latina, 7 países.



Fuente: SITEAL con base en Planes de Juventud.

Ahora bien, en las estrategias nacionales para la juventud se observa un importante esfuerzo por identificar, caracterizar y dimensionar los nudos críticos que obstaculizan el despliegue de las capacidades de los jóvenes. Estos nudos problemáticos están atados indisolublemente a las consecuencias de la desigual distribución de oportunidades sociales en las sociedades latinoamericanas. Es así que los planes realizan aproximaciones a la siguiente pregunta ¿de qué modo y en qué se expresa la desigual distribución de oportunidades que los jóvenes de la región tienen

para desplegar sus capacidades, participar e integrarse activamente de la sociedad de la cual son parte?

Un primer punto de intensa convergencia es la relación que existe entre el acceso a la educación y al trabajo decente. Los Planes de Juventud considerados en este informe reconocen que el acceso a una educación de calidad constituye uno de los factores más fuertemente asociados a las oportunidades de acceder al trabajo decente, y que ambos constituyen los cimientos de la inclusión social. En virtud de ello el diseño e implementación de políticas orientadas a garantizar el derecho de los jóvenes a la educación y al trabajo decente es también una de las maneras en que los países entienden que se logra incidir en quebrar los mecanismos sociales de reproducción intergeneracional de acumulación de desventajas sociales y ampliar el ejercicio de la ciudadanía plena.

Al respecto, en Política Nacional de Juventud de Honduras se señala que “existe sobrada evidencia sobre la centralidad del conocimiento para el desarrollo de las/os jóvenes y la erradicación de la pobreza” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 14), mientras que en el Plan de Uruguay se menciona que “el acceso a la educación de calidad para todos y todas constituye uno de los pilares fundamentales de cualquier estrategia de desarrollo social que se pretenda sustentable en el mediano y largo plazo. La educación no sólo constituye una herramienta fundamental para superar la pobreza material de las personas sino también para incrementar las capacidades de la ciudadanía” (Plan Nacional de Juventudes de Uruguay, p. 28), y en el Plan de Nicaragua se señala que “un empleo pleno y de calidad, mejora las condiciones de vida, reduce los niveles de pobreza, emancipa e integra socialmente y constituye el más poderoso argumento para atender y transformar la situación que enfrentan las juventudes” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 40).

En consecuencia, el acceso a la educación se vincula estrechamente con las oportunidades reales de emancipación y gradual adquisición de autonomía. En su Plan de las Juventudes Guatemala señala que “la educación es el medio para mejorar las condiciones de incorporación a la vida de la juventud guatemalteca, por lo cual se debe promover que la política educativa esté orientada a incrementar la cobertura, focalizando su atención a la población joven, mejorando la calidad con pertinencia cultural, presencia territorial, garantizando la permanencia y la oferta en el nivel medio, promoviendo el acceso a la educación superior y prestando especial atención a la formación para el trabajo” (Política Nacional de Juventud de Guatemala, p. 44).

En virtud de ello, Honduras señala que “se requiere (...) educación de calidad que brinde equidad entre los sistemas públicos y privados, propiciando competencias para la vida y la inclusión social (...) se busca expandir las oportunidades de las/os jóvenes, promoviendo el desarrollo tecnológico, social, político y económico del país. Pretende garantizar que todas/os jóvenes accedan al progreso científico y a sus aplicaciones, de manera de contar con mejores recursos para la vida laboral, potenciando sus habilidades para la vida” (Política Nacional de Juventud de

Honduras, p. 44).

Un punto de central importancia en este tema lo adquieren las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), y en los planes se reconoce tanto “el motor de crecimiento que significan las/os jóvenes, como impulsores de creatividad, flexibilidad para los cambios y acceso a nuevas tecnologías” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 9), como la “necesidad actualizar y ampliar los programas educativos con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías” (Programa Nacional de Juventud de México, p. 98).

El acceso al nivel superior y la reforma curricular aparece mencionado en los planes de Nicaragua y México “(...) la trayectoria educativa de la población joven se ve notablemente truncada cuando estos llegan al nivel de educación superior (...) es preciso establecer mecanismos y acciones que permitan incrementar el acceso a todos los niveles educativos, pero, sobre todo, al nivel superior (Programa Nacional de Juventud de México, p. 27). “El proceso de reforma al currículo implica integrar los componentes relacionados a los adelantos científicos–tecnológicos de punta, especialmente en el campo de la comunicación e información, los que representan una herramienta poderosa para poder llegar a grupos juveniles que no pueden asistir a un establecimiento educativo, a través de programas a distancia y no presenciales que favorecen una actitud creativa en el proceso enseñanza–aprendizaje” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 54).

En este último país se insiste en que “las reformas en la concepción y aplicación del currículo buscan propiciar una rápida y mejor inserción social de los jóvenes, facilitando su inserción productiva en el mercado laboral y contribuyendo a que pueda alcanzar —en forma digna— la emancipación de su familia de origen y la formación de su propia familia, habiendo adquirido autonomía plena al pasar a la condición adulta” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 54).

La desafiliación institucional es asociada a las conductas de riesgo. Al respecto la estrategia uruguaya señala que la desvinculación de los jóvenes del sistema educativo es uno de los “fenómenos preocupantes, en especial si se considera como uno de los principales comportamientos de riesgo que pueden ocurrir en la adolescencia y la juventud, y se tiene en cuenta que, según varios estudios, está fuertemente asociada a otras conductas de riesgo y déficit, como son la anticipación a roles adultos, el ingreso precoz al mercado de trabajo, y el clima educativo en hogares y expectativas familiares” (ANEP-MESYFOD en Rossel, 2009 citado en el Plan Nacional de Juventudes de Uruguay, p. 28).

En algunos países la desigual distribución de oportunidades para acceder a la educación de calidad —en particular la educación media y superior— aparece asociada a la configuración de flujos migratorios. Es así que en la estrategia colombiana se menciona que “la búsqueda de oportunidades de acceso a la educación secundaria y superior es un poderoso impulsor de la migración juvenil. La migración independiente de niños, niñas y jóvenes es motivada por la necesidad de conseguir cupos escolares. [...] Municipios donde no se puede culminar la educación media y

ciudades sin cupos en educación superior generan estos nuevos flujos migratorios internos” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p. 13).

Al diagnosticar la situación de los jóvenes en el acceso a bienes y servicios públicos, en este país expresan específicamente que “la distribución de las oportunidades educativas en el territorio es muy desigual y se concentra en las zonas urbanas, especialmente en las ciudades más grandes” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p. 24).

En relación con la vinculación entre el acceso a la educación y al trabajo decente el Plan de Juventudes de Perú señala que es necesario “lograr una educación inclusiva y de calidad que asegure la autonomía de los y las jóvenes y sus capacidades para construir proyectos de vida integrales, promoviendo carreras profesionales (técnicas y universitarias) que respondan a las necesidades del aparato productivo del país y a las potencialidades de cada región” (Plan Estratégico Nacional de Juventudes de Perú, p. 24). Mientras que en el Plan de Guatemala se menciona que “el trabajo es una de las mejores vías y con mayor eficacia para integrar a la juventud en el mundo adulto. Debe implementarse una política de formación y empleo juvenil que tome en cuenta la empleabilidad, el acceso al empleo decente, el emprendedurismo, la formación técnica para el trabajo priorizando a la población más excluida socialmente (mujeres, indígenas, ruralidad y en riesgo de violencia), el acceso a las TIC’s y la reducción de la migración de los jóvenes” (Política Nacional de Juventud de Guatemala, p. 46).

Las condiciones en que los jóvenes ingresan al mercado laboral y las estrategias que desarrollan para afrontar la falta de trabajo decente, afecta intensamente el despliegue de sus capacidades y su integración a la vida adulta. En el Plan de Juventudes de Guatemala se señala que “(...) gran parte de la juventud se desempeña en trabajos precarios y en condiciones de explotación laboral, la mayor parte de las y los jóvenes ingresan al mercado laboral sin tener oportunidades de desarrollar competencias laborales que conduzcan a una mejor posición en el mundo del trabajo (...)” (Política Nacional de Juventud de Guatemala, p. 23).

Por su parte, en el Plan de Honduras afirman que “(...) el país se encuentra en deuda respecto a la protección social de las/os adolescentes contra la explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, pero al mismo tiempo frente a la necesidad de inclusión social que produce el trabajo en las/os jóvenes” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 49).

Algunos países hacen referencia al autoempleo (emprendedurismo) como estrategia para afrontar la ausencia de oportunidades de trabajo decente. El Plan de Nicaragua señala que “ante los altos índices de subempleo que enfrenta la juventud (55.78 por ciento según EMNV, 2001), una alternativa viable que ofrece ocupación y que le permite desarrollar su potencial emprendedor y el despliegue de energías vitales, consiste en el autoempleo, a través de la incubación y desarrollo del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas MIPYMEs, las cuales son productoras de bienes y servicios. (...) Por consiguiente, resulta estratégico orientar esfuerzos y

acciones de apoyo para el surgimiento de iniciativas empresariales individuales y asociadas que estén relacionadas al acceso de: financiamiento juvenil, asistencia técnica, capacitación e información de mercados, entre otras” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 46).

Por su parte, en Honduras se menciona que “existen diversas propuestas gubernamentales y de la sociedad civil orientadas a promover las habilidades para el trabajo, el empleo y el emprendedurismo en las/os jóvenes que la Política Nacional de Juventud busca articular para una mayor equidad, promoviendo a su vez la conexión entre las oportunidades laborales y el sistema educativo. Pero se requiere fortalecer alternativas de microcrédito y apoyo al emprendedurismo para el logro de recursos económicos” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 49).

Nuevamente, a las escasas oportunidades de inserción laboral se las vincula con la configuración de flujos migratorios, “(...) la mayor cantidad de jóvenes están en el trabajo informal; a causa de esa situación y el desempleo, muchos jóvenes emigran al exterior en condiciones irregulares en búsqueda de trabajo. Anualmente son deportados 30 mil guatemaltecos de Estados Unidos, la mayoría jóvenes que al retornar no logran su reinserción social y económica, lo que provoca mayor exclusión” (Política Nacional de Juventud de Guatemala, p. 25).

Un segundo nudo problemático en el que convergen las estrategias de los países considerados lo constituye el desigual acceso a la salud. En efecto, se observa un consenso generalizado en torno a que el acceso y goce del derecho a la salud forma parte del conjunto de derechos fundamentales de los jóvenes. Esta afirmación surge de considerar que “la salud es la base material para mejorar las condiciones de la juventud” (Política Nacional de Juventud de Guatemala, p. 47). En el Plan de Nicaragua se enfatiza en que “el mejoramiento de las condiciones de salud de la población contribuye a su desarrollo personal y familiar, a la reducción de la pobreza y al avance o mejora del capital humano de manera sustentable. Por ende, las condiciones de salud de la población, su posibilidad de acceso a los servicios, la cobertura y calidad de los mismos, son aspectos fundamentales que contribuyen a mejorar y potenciar no solo el bienestar personal y la productividad en el trabajo, sino también la inversión, el crecimiento económico y la integración de la población en las actividades cotidianas, en los vínculos sociales y en el cumplimiento de los roles ciudadanos” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 67).

Algunas estrategias señalan la baja accesibilidad de los servicios de salud por parte de los jóvenes. Por ejemplo, en la estrategia colombiana se menciona que “[una gran proporción de] jóvenes están excluidos del Sistema General de Salud. Este proceso para la población juvenil se caracteriza por la ausencia de información entre los jóvenes sobre los derechos que tienen a este servicio y, en ocasiones, por dificultades de tipo geográfico, cultural o económico para acceder a los mismos”. En el mismo documento se menciona que “sólo una de cada diez personas que presentó algún trastorno mental recibió algún tipo de atención” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p. 19) lo cual se refuerza al considerar que en Uruguay “solo un 23% realizó una consulta psicológica o psiquiátrica, el resto no habiéndolo hecho, no recibió el

apoyo profesional que le hubiese ayudado a superar la situación” (Plan Nacional de Juventudes de Uruguay, p. 36).

Al precisar las dimensiones de la salud de los jóvenes en las que debe concentrarse la actividad estatal se destaca la sobrerrepresentación de la salud reproductiva, entre otros aspectos porque en varios de los Planes analizados, a la modificación de las conductas reproductivas se las relaciona estrechamente con la reducción de la pobreza. Al anclar en este entramado conceptual, la maternidad y paternidad temprana (fundamentalmente “el embarazo adolescente”) aparece como “problema de salud”, una categoría al menos imprecisa para abordar los diferentes contextos, dinámicas sociales y familiares que conducen a que los adolescentes y jóvenes anticipen su incorporación al mundo adulto a través de la formación de una familia. En esta línea se observa que cuando la maternidad y la paternidad temprana y el embarazo adolescente queda reducido a un problema de salud se suele hacer un mayor énfasis en sus consecuencias macrosociales más que en el modo en que estos comportamientos restringen los procesos de autonomización, acceso y goce de otros derechos fundamentales de los adolescentes y jóvenes, como por ejemplo la educación, la participación en la vida pública, la construcción de una identidad juvenil, etc.

En el Plan de Honduras, por ejemplo, se menciona que “el acceso a la salud sexual y reproductiva es también una de las principales estrategias para la reducción de la pobreza, ya que tendrá consecuencias en el desarrollo de las/os adolescentes y por lo tanto, incidirá en el desarrollo social, político y económico del país” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 53), mientras que en el Plan de Nicaragua se menciona que “las disparidades en la conducta reproductiva de las poblaciones pueden conducir, en la escala macrosocial, a un ensanchamiento de las diferencias entre segmentos socioeconómicos aventajados y desaventajados y a la pérdida de oportunidades en materia del mejoramiento de los recursos humanos. En la escala microsocia, estas diferencias constituyen un mecanismo de transmisión intergeneracional e intra familiar de las desigualdades y de la pobreza” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 71).

Otras dimensiones de la salud de los jóvenes en los que enfocan los Planes analizados son el consumo de sustancias psicoactivas, y la mortalidad y morbilidad asociada a accidentes, homicidios y suicidios. En el Plan de Guatemala se señala que el perfil de morbimortalidad varía conforme a la condición de género “si bien son los jóvenes varones quienes tienen mayor riesgo de morbi-mortalidad por accidentes y homicidios, vinculados con consumos de alcohol y drogas, las jóvenes mujeres resultan víctimas de violencia de género e intentos de suicidio, vinculados a embarazos no planificados, baja autoestima y ausencia de una red social contenedora” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 55).

La salud mental, y en particular el suicidio en la adolescencia y juventud, ocupa un lugar destacado en los Planes de Colombia, Uruguay y México. En el Plan de Colombia se señala que “en relación con la salud mental, la percepción general sugiere que la situación ha empeorado por el impacto de la violencia, el consumo de

alcohol y sustancias psicoactivas, y el deterioro de la calidad de vida de la población (...) Entre los hombres el abuso y la adicción al alcohol es el principal problema, íntimamente ligado a la violencia intrafamiliar y social (...) Las mujeres presentan una mayor tendencia a la depresión (...) En ambos sexos el intento de suicidio [es] una problemática preocupante que se presenta en edades cada vez más tempranas” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p. 22).

Por su parte, el Plan de Uruguay destaca que “en relación a la salud mental, Uruguay lidera las cifras de suicidio juvenil en Latinoamérica (...) Este fenómeno está directamente ligado a sentimientos tales como la tristeza, la desesperación y la depresión” (Plan Nacional de Juventudes de Uruguay, p. 36) mientras que en Plan de México se menciona que “el diagnóstico temprano de los padecimientos psicológicos en población joven coadyuvará a disminuir el número de muertes derivadas de lesiones autoinfligidas, las cuales, han incrementado durante las últimas décadas” (Programa Nacional de Juventud de México, p. 32).

Por último, en el Plan de México se señala a la seguridad alimentaria como un problema de salud que afecta a la población joven y que debe ser atendido por las políticas orientadas a este sector poblacional. Se menciona que “uno de los aspectos relevantes en cuanto a los derechos sociales es la posibilidad de contar con seguridad alimentaria (...) El tema de los desórdenes alimenticios no es únicamente preocupante por la condición de salud individual, sino que el costo social derivado del incremento en el rango de la obesidad y el sobrepeso de la población juvenil trae consigo diabetes e hipertensión” (Programa Nacional de Juventud de México, p. 32).

La exposición de los adolescentes y jóvenes a violencias de diversa naturaleza es otro de los nudos problemáticos en los que convergen las estrategias nacionales para la juventud analizadas en este documento. Las características que asume la exposición a situaciones violentas definen el perfil de morbi-mortalidad de los adolescentes y jóvenes y por ello se inscribe como problema de salud. Por ejemplo, en los documentos consultados de Guatemala y Honduras se señala que las violencias (homicidios, feminicidios, suicidios y accidentes) constituyen la principal causa de muerte de los adolescentes y jóvenes (Política Nacional de Juventud de Guatemala, p. 28 y Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 15 y p. 55). Por su parte en el Plan de Honduras se menciona que “si bien son los jóvenes varones quienes tienen mayor riesgo de morbi- mortalidad por accidentes y homicidios, vinculados con consumos de alcohol y drogas, las jóvenes mujeres resultan víctimas de violencia de género e intentos de suicidio, vinculados a embarazos no planificados, baja autoestima y ausencia de una red social contenedora” (Política Nacional de Juventud de Honduras, p. 55).

No obstante, la exposición a la violencia es conceptualizada también como consecuencia de la desigual distribución de oportunidades sociales, de género e intergeneracionales, entre otras. Desde esta perspectiva, la violencia se instaura como un problema social con entidad propia, estrechamente vinculado con la exclusión social, la seguridad ciudadana, el crimen organizado, las pandillas juveniles y la estigmatización de los adolescentes y jóvenes, fundamentalmente aquellos expuestos

a contextos signados por carencias materiales persistentes.

En el Plan de Juventudes de Nicaragua se menciona que “estos países post guerra [Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua], reflejan un incremento sustancial en los índices de violencia, asociados a la tenencia de armas en manos de civiles, los secuestros, los suicidios y el narcotráfico; adicionando la adopción de una subcultura por parte de algunos grupos del uso de la violencia para la resolución de los conflictos sociales e interpersonales. Estas manifestaciones de la violencia están vinculadas a: la inequidad económica – social; la alta proporción de población joven sin oportunidades de educación, trabajo y salud; al rápido y desordenado crecimiento urbano; a modelos culturales y familiares asociados con violencia familiar y de género; altos índices de pobreza y el analfabetismo. En consecuencia, esta situación de violencia ha evolucionado generando cambios socio culturales en los patrones de comportamientos, que han transformado la vida de gran parte de la población juvenil de Centroamérica. Uno de los cambios en las ciudades es la formación de pandillas juveniles que han difundido (...) una nueva forma de seguir teniendo presencia en la sociedad (...) Estos grupos de pandillas denominados comúnmente “maras” están estructurados en bandas alrededor de la violencia criminal (económica), pueden tener estrecha relación con el crimen organizado (...)” (Plan de Acción de Nicaragua, p. 103).

En Colombia se hace mención a la participación de los jóvenes en los grupos armados “no se conoce con precisión el número de menores miembros de grupos armados irregulares [...] algunas fuentes no oficiales afirman que al menos uno de cada cuatro combatientes en los grupos armados irregulares es menor de 18 años. Si a las cifras anteriores sumamos los jóvenes entre 18 y 25 años, es posible que la proporción de jóvenes en estos grupos sobrepase la mitad de sus integrantes” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p. 16). Agregan además que “los casos de secuestro de menores de edad han venido también en aumento, aun cuando el número total de secuestros se ha reducido en los últimos años” (Política Nacional de Juventud de Colombia, p. 17).

Desde la perspectiva de la violencia institucional a la que históricamente se han visto expuestos los jóvenes, en el Plan de Nicaragua se hace referencia a la necesidad de superar las visiones represivas y estigmatizantes de la delincuencia juvenil “dado que se ha comprendido que la violencia es un problema complejo multi-causal que se expresa en la limitación de resolver los conflictos sociales y personales que las personas tienen consigo mismas y con los demás” (Plan de Acción, Nicaragua, p. 104). En similar sentido, en el documento de México se habla del fomento de programas de reinserción para jóvenes en conflicto con la ley.

Por último, en el Plan de Juventudes de Perú aparece mención a la violencia del acoso escolar “en los centros educativos, los problemas sociales más frecuentes se relacionan con la violencia y el acoso (el llamado *bullying*), destacando con un 33,4% las burlas o descalificaciones entre compañeros (por aspecto, vestimenta, opción sexual, etc.); la violencia física entre alumnos, con un 25,4%; y luego también problemas graves de disciplina de los alumnos (22,1%); la victimización por robos

(20%), y el consumo de alcohol o drogas por parte de los alumnos (19,4%). Este tipo de problemas, aparte de los académicos, dificultan también una educación de calidad e inclusiva. De ahí la importancia de fomentar una cultura de paz para pasar de la violencia a la convivencia” (Plan Estratégico Nacional de Juventudes de Perú, p. 17).

Consideraciones finales

Este documento pretendió explorar algunos de los principales impulsos que durante los últimos dos décadas y media, en el ámbito de las Naciones Unidas y los Estados latinoamericanos se vienen dando para posicionar a los jóvenes como sujetos de derechos específicos y asociado a ello, como agentes estratégicos del desarrollo de sus países.

Desde esta perspectiva y a través de destacar algunos de los hitos más sobresalientes de este proceso, se logró iluminar el sostenido y creciente interés por colocar a la juventud como sujeto de política pública. La firma en el año 2005 de la Convención Iberoamericana de las Juventudes, la sanción de Leyes de Juventud en once países latinoamericanos, la existencia de institucionalidad específica para la juventud en prácticamente todos los países de la región y el proceso actual de debate en torno a la Agenda para el Desarrollo e Inversión Social en Juventud post 2015, dan cuenta del amplio terreno de discusión que se ha abierto en torno a la situación de los jóvenes latinoamericanos, a sus oportunidades efectivas para participar e integrarse plenamente a las sociedades que conforman, a promover el proceso gradual de adquisición de autonomía y fundamentalmente, al rol que los Estados deben adoptar para posicionarse como auténticos garantes y promotores de esos derechos adquiridos.

Por ello, en este cuaderno el foco estuvo puesto en realizar una primera aproximación a la mirada de los Estados sobre los jóvenes, más que en los jóvenes mismos. La actividad estatal –los criterios utilizados para delimitar al colectivo “juventud”, la sanción de normativa, la creación de institucionalidad, la orientación del presupuesto, la conceptualización y formulación de los problemas que afectan a la juventud y obstaculizan el cumplimiento de sus derechos, entre otros- fijan el terreno de intervención del Estado, inspiran y moldean las políticas orientadas a ellos. En pocas palabras, la mirada estatal constituye una arena decisiva para la definición y legitimación del vínculo entre Estado y jóvenes.

Así, fue posible comprender que la edad es el criterio excluyente que los Estados utilizan para definir al colectivo “juventud”. El tramo considerado por los países es variable, pero su delimitación es, en todos, el punto de partida para diferenciarlo de otros grupos sociales. El anclaje en el ciclo vital para definir al sujeto de política pública tiene implicancias sustantivas. En primer lugar, al ser una condición transitoria, aquello que suele estar enfatizado es, justamente, su condición de “pasaje” entre etapas del ciclo vital. El modo en que los sujetos transitan por su juventud condiciona intensamente su vida adulta. La mirada hacia la juventud centrada en sus consecuencias futuras constituye un fuerte punto de consenso.

Ahora bien, aún sin cuestionar el criterio “edad” para delimitar al colectivo “juventud” – que ciertamente existe- causa sorpresa que prácticamente no haya registro de la aplicación de este mismo enfoque en el sentido inverso. Esto es, la situación en la que se encuentran quienes hoy son adolescentes y jóvenes, sumamente desigual, es en gran medida el resultado del modo en que transitaron su niñez. La adopción del enfoque de “curso de vida” para fijar el alcance de las políticas públicas orientadas a la juventud es aún una deuda pendiente que restringe el abanico de intervenciones orientadas a abordar las problemáticas identificadas entre los jóvenes latinoamericanos. En gran medida porque invisibiliza las consecuencias que trae aparejada la ausencia de estado en las etapas previas del ciclo vital y asociado a esto, en las dinámicas familiares en la que se inscriben las diversas trayectorias que conforman el curso de vida de niños, adolescentes y jóvenes.

Esta limitación es crítica al abordar algunos de los problemas en los que hacen énfasis las estrategias nacionales para la juventud. Por ejemplo la interrupción de la trayectoria escolar antes de la finalización del nivel medio, la incorporación temprana al mercado laboral, la retirada anticipada del hogar de crianza, y/o la paternidad y maternidad durante la adolescencia, entre tantos otros. Estas conductas y comportamientos que en los planes aparecen como fuertes condicionantes de las posibilidades efectivas de los jóvenes para desplegar todo su potencial y gozar de una ciudadanía plena son en gran medida expresiones en las generaciones más jóvenes de las estrategias desarrolladas al interior de las familias para afrontar las consecuencias de subsistir en entornos signados por la ausencia persistente del Estado, carencias materiales y simbólicas de diversa naturaleza.

El proceso de reproducción y acumulación intergeneracional de desventajas sociales y particularmente su impacto en las trayectorias escolares de adolescentes y la restricción de la autonomía de las mujeres adultas ha sido ampliamente desarrollado en documentos previos del SITEAL¹². En este cuaderno en particular, se pretende destacar la relevancia y urgencia de adicionar el enfoque de “curso de vida” al enfoque de derechos y la perspectiva que surge del posicionamiento de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo.

Al respecto, cabe destacar que ambos enfoques –derechos y actores estratégicos del desarrollo- son, con mayor o menor énfasis según el país, los pivotes conceptuales que orientan la mirada estatal hacia la juventud y en el plano discursivo se entrelazan y potencian mutuamente. Dicho a grandes trazos los planes asumen que la actividad estatal debe estar orientada a posicionarse como garantes de los derechos de los jóvenes, y que esto solo se logra si los sujetos que conforman al colectivo participan activamente en la definición, diseño e implementación de las políticas que los afectan

¹² Algunos de los documentos en que se desarrolla este enfoque son: “El desafío de universalizar el nivel medio. Trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes latinoamericanos”; “¿Por qué los jóvenes dejan la escuela? Comentarios a los abordajes sobre el abandono escolar en el nivel medio”; “Adolescentes y Jóvenes que no estudian ni trabajan. El trabajo de cuidado como obstáculo a la escolarización”, entre otros. Más información puede consultarse en <http://www.siteal.iipe-oei.org>

y se involucran activamente en las diversas instancias de discusión pública sobre el alcance y definición de los mecanismos de exigibilidad de sus derechos.

Sin embargo, por momentos esta perspectiva entra en tensión con la distinción de los jóvenes como sujetos a la vez “individuales y colectivos”. Este matiz, presente en algunas de las estrategias nacionales analizadas e implícito en otros, introduce una línea argumentativa que sostiene y legitima a la inversión y actividad estatal en juventud, no ya por las consecuencias futuras en las vidas de los propios sujetos, sino por sus efectos agregados en el conjunto de la sociedad. Esto ocurre, por ejemplo, cuando a la inversión en juventud se la incentiva como el modo más efectivo de ampliar la capacidad productiva de un país o avanzar en la erradicación de la pobreza.

Cuando la perspectiva utilitarista gana centralidad en la definición y formulación de las problemáticas que afectan a los jóvenes lo primero que se pierde es perspectiva y precisión para ahondar en las causas, consecuencias, contexto y dinámicas en que estas se producen y reproducen. Un claro ejemplo del carácter restrictivo de este enfoque es la formulación de la problemática de la maternidad y paternidad (cabe aclarar, que la maternidad y paternidad suele ser formulada como problema solo si se concentra en entre los adolescentes pertenecientes a los sectores socialmente más desfavorecidos) como uno de los factores asociados al ensanchamiento de las brechas sociales entre estratos sociales y las políticas orientadas a reducirlo –por lo general asociadas a la salud reproductiva- como uno de los componentes de las estrategias para la erradicación de la pobreza. Este tipo de abordajes son insuficientes, por ejemplo, para iluminar las dinámicas culturales, sociales, institucionales y familiares en las que los niños y adolescentes, particularmente las niñas y las adolescentes, configuran las representaciones desde las cuales proyectarán sus cursos de vida y la imposibilidad –por ejemplo del sistema educativo- para acercar alternativas e incidir positivamente en la ampliación de las oportunidades efectivas para participar e integrarse a la vida adulta sostenidos en representaciones sobre sí mismos basados en el desarrollo personal –laboral y profesional- desde los cuales promover y fortalecer los procesos de autonomización y emancipación de sus familias de crianza.

En síntesis, el recorrido por el escenario internacional y la actividad estatal reciente desplegada en Latinoamérica da cuenta de los importantes avances realizados en el posicionamiento de los jóvenes como sujetos de derecho y en el desarrollo de una perspectiva que permeó con fuerza, al menos en el plano discursivo, en la institucionalidad e intervenciones destinadas a promover y fortalecer la participación de los jóvenes durante este proceso. Asimismo, se observa que los nudos problemáticos identificados que buscan inspirar el diseño e implementación de las políticas específicas orientada a este grupo poblacional componen un panorama extenso y denso al que se propone enriquecer con la adopción de nuevos enfoques y perspectivas – particularmente el enfoque de curso de vida centrado en el análisis de las dinámicas familiares y la conformación de las representaciones que orientan el proyecto de vida de niños, adolescentes y jóvenes-.

Referencias bibliográficas

Bernales Ballesteros, E. (2012). “Significado de la Convención Iberoamericana: promoción y protección de los derechos de las personas jóvenes”, en OIJ/UNFPA. *CIDJ. Balance y reflexiones. A cinco años de su entrada en vigor*. Madrid, 2012. Disponible en: http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20130114165345_51.pdf

Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2005). Disponible en http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120607115106_98.pdf.

Organización Iberoamericana de Juventud - OIJ (2000). *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina. Informe final*. Organización Iberoamericana de Juventud, Madrid.

Organización Iberoamericana de Juventud - OIJ (2013). *Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica*. Disponible en: http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20131008150827_61.pdf.

Rodríguez, E. (2014). “Políticas públicas de juventud: hacia el reconocimiento de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo”. Diálogos del SITEAL. Agosto de 2014. Disponible en: <http://www.siteal.org/debates/508/dialogo-con-ernesto-rodriguez-politicas-publicas-de-juventud-hacia-el-reconocimiento-de->

Leyes de Juventud:

Ley de la Juventud de Bolivia (2013). Disponible en: http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Youth/Bolivia/Bolivia_ley_de_la_juventud_2013.pdf

Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil, Colombia (2013). Disponible en: <http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/estatuto-ciudadania-juvenil.pdf>

Ley General de la Persona Joven de Costa Rica (2002). Disponible en: https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SiteAssets/archivos/leyes_decretos/LE-21.pdf

Código de la Niñez y de la Juventud de Cuba (1978). Disponible en: http://sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_normativa/codigo_de_la_ninez_y_juventud_-_cuba.pdf

Ley de la Juventud de Ecuador (2001). Disponible en: <http://docs.ecuador.justia.com/nacionales/leyes/ley-de-la-juventud.pdf>

Ley Marco para el Desarrollo Integral de la juventud, Honduras (2006). Disponible en: <http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20Marco%20para%20el%20Desarrollo%20Integral%20de%20la%20Juventud.pdf>

Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud, Nicaragua. Disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a6206257265005d21f9/10fa0619155a2e2a062570a1005811fc?OpenDocument>

Ley General de Juventud, República Dominicana (2000). Disponible en: <http://www.youth-policy.com/Policias/Dominican%20Republic%20Youth%20Law.pdf>

Ley General de Juventud, El Salvador (2012). Disponible en: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-general-de-juventud>

Ley Nacional de Juventud, Venezuela (2000). Disponible en:
<http://www.unes.edu.ve/bibliotecaunes/custodia/leyes/ley27.pdf>

Estatuto de la Juventud, Brasil (2013). Disponible en:
<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/estatutodajuventude.pdf>

Planes de juventud:

Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005-2015. Presidencia de la República de Colombia. Programa presidencial Colombia joven. Colombia, Octubre de 2004. Disponible en: http://www.youthpolicy.org/national/Colombia_2005_National_Youth_Policy.pdf

Política Nacional de Juventud 2012 -2020. Programa Juventud. Presidencia de la República de Guatemala. Consejo Nacional de la Juventud. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Guatemala, 2012. Disponible en: <http://conjuve.gob.gt/descargas/pnj.pdf>

Política Nacional de Juventud 2007- 2021. Por una ciudadanía plena. Instituto Nacional de la Juventud. Honduras, Diciembre de 2007. Disponible en:
http://www.youthpolicy.org/national/Honduras_2007_National_Youth_Policy.pdf

Programa Nacional de Juventud 2014 – 2018. Instituto Mexicano de la Juventud. México, 2013. Disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ProJuventud_2014.pdf

Plan de Acción de la política nacional para el desarrollo integral de la juventud nicaragüense 2005-2015. Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de la Juventud, Fondo de Población de las Naciones Unidas. Nicaragua, 2005. Disponible en:
http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Youth/Nicaragua/Nicaragua_National_Youth_Policy.pdf

Documento Base del Plan Estratégico Nacional de Juventudes 2012-2021. Fondo de Población de las Naciones Unidas, II Congreso Nacional de Juventudes, Secretaría Nacional de Juventud. Perú, 2012. Disponible en: http://www.youthpolicy.org/national/Peru_National_Youth_Strategy_2012_2021.pdf

Plan Nacional de Juventudes 2011-2015. Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud, Consejo Nacional de Políticas Sociales. Uruguay, 2011. Disponible en:
http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/18076/5/innova.front/plan_nacional_de_juventudes