

# OTRA DÉCADA PERDIDA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN LA REGIÓN ANDINA

Germán Muñoz G.\*

Entre el 20 y el 21 de julio se realizó en Panamá la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud dedicada al tema *Jóvenes y nuevo milenio: el reto de la ciudadanía*. La Agenda buscaba evaluar las políticas públicas de juventud (1995-2000) en tres sectores prioritarios: educación, empleo y salud, y en desafíos particulares respecto a participación e institucionalidad pública e integración y cooperación entre los jóvenes. El autor del ensayo hace un análisis del tema en la subregión andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

On July 20th and 21st, the Tenth Ibero-American Conference of Youth Ministers took place in Panama. The Conference focused on the topic: "Young People and the New Millennium: the Challenge of the Citizens." The agenda included the evaluation of public youth policies (1995-2000) in three priority sectors: education, employment and health, and particular challenges relating to participation and public institutionalism as well as integration and cooperation among young people. The author of the essay analyses this topic in the Andean subregion: Bolivia, Colombia, Peru, and Venezuela.

---

\* Investigador y Director de la Especialización en Comunicación-Educación de la Universidad Central.

## La coyuntura de crisis

Si hay algo que destacar en el actual momento histórico de esta región del planeta, es la gravísima crisis en la que se debaten sus instituciones políticas, sus débiles estructuras económicas y sus incipientes proyectos de vida ciudadana. Dos monstruos terroríficos se han instalado en este territorio y amenazan con disolverlo todo: la guerra y la miseria. Son pestes que desde siempre asolaron a la humanidad, pero que ahora muestran refinamientos de crueldad y potencia nunca antes vistos.

El globo entero está perplejo y Latinoamérica no respira ni con mucho, vientos de esperanza y de renovación. Si aceptamos el símil del “volcán en erupción”, la región andina parece estar viviendo la peor crisis de las últimas décadas. Todos los países de la zona están sumidos en graves conflictos sociales, económicos y políticos que mantienen al grueso de sus 100 millones de jóvenes habitantes en un estado de pobreza y tensión, mientras que la comunidad internacional se pregunta abiertamente cuánto tiempo más podrá resistir la democracia en esas condiciones.

En editorial de septiembre 4 el periódico El Tiempo (Bogotá) constata “Diez años de reversa” (en la calidad de vida), con base en reciente encuesta social realizada por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) entre 1200 hogares de estratos alto, medio y bajo en Colombia: “el 74 por ciento de los encuestados expresan la impresión desoladora que el país no les ofrece a sus ciudadanos oportunidades para su desarrollo. Este solo hecho nos señala el por qué de los demás. El desempleo está en el 21 por ciento de la población apta para trabajar, con tendencia al aumento. Un 60 por ciento carece de acceso a los servicios de salud y a los servicios públicos indispensables. La deserción escolar y universitaria, por causa de la crisis, según la OEA, va en un 35 por ciento. El sector de la construcción permanece paralizado. El empleo calificado comienza a deteriorarse. El consumo se hace cada día más precario, lo que a su turno afecta la producción. La inseguridad alcanza cifras aterradoras, hasta el punto que el 81 por ciento de los habitantes prefiere no salir de noche. En síntesis, el poder adquisitivo de los colombianos se ha vuelto casi nulo debido a las causas antes enumeradas y a otras más, como la acción subversiva, la voladura

de oleoductos, el éxodo, las masacres paramilitares y el nerviosismo generalizado en cuanto a una posible intensificación del conflicto”.

Ya en abril de este mismo año un informe internacional del mismo periódico dedicado a la subregión andina destacaba “alzamientos campesinos, estudiantiles y sindicales en la Bolivia neoliberal de Bánzer ; cuatro años de inestabilidad política, con dos presidentes derrocados y la peor crisis económica de los últimos 70 años, en Ecuador ; desencanto, desempleo y autoritarismo en el Perú de Fujimori ; una guerra narcotizada y desbordada en una Colombia que vio caer en cinco puntos su economía durante 1999 ; y una Venezuela empobrecida y polarizada como nunca, donde se vive con el fantasma de una dictadura populista que asusta a muchos”.

Ante la situación de grave crisis aparece cierta sensación de “abismo” y una opción es “no querer saber”; la inmensa debilidad institucional produce escepticismo generalizado de la población; a los jóvenes se les juzga indiferentes; ellos, carentes de confianza en instituciones políticas y proyectos amañados, optan por salir del espacio público y refugiarse en espacios propios, desarticulados del sistema social.

Dos fantasmas muy fuertes rondan en el ambiente: inutilidad y pesimismo. Para los jóvenes -ante la violencia creciente, la contracción económica, el desempleo galopante, el adelgazamiento del sector social, la invisibilización de sus proyectos...-, quedan dos salidas: a) hacer frente a la emergencia tratando de amortiguar su golpe en el momento, a la espera de mejores días; b) migrar, en busca de oportunidades a otros horizontes (cuando ello es posible). Esta última se dibuja como un salto al vacío, como una “caja negra”...

Los medios de comunicación masiva, por su lado, proponen a los jóvenes modelos de sociedad que en la práctica están siendo negados; se crea así un peligroso precedente: el acceso a bienes y servicios es posible mediante las vías de hecho, las únicas efectivas.

Siendo la construcción de identidad un asunto fundamental para este segmento poblacional se destacan espacios privilegiados: el fútbol ha llegado a ser un valioso microcosmos que al funcionar como el resto de la sociedad, reproduce sus vicios y virtudes: las

barras bravas, los territorios cerrados y excluyentes, las marcas adheridas al cuerpo –nuevo espacio de creación de subjetividad-, etcetera, y la música, que se consolida como el lugar privilegiado de la expresión, a la par que se convierte en factor de desencuentro y segregación.

En situaciones de máxima turbulencia, como las que se viven actualmente en la región, no es posible pensar en el largo, ni siquiera en el mediano plazo. Como nadie tiene claro qué hacer, como es tan desgastante negociar con nuevos gobiernos o líneas de mando que se suceden vertiginosamente produciendo nuevas agendas cada seis meses, como no hay representatividad ni iniciativas sostenibles, como las reformas políticas se quedan en el papel, como no se ven resultados de los programas, como solo hay presupuesto para asuntos de emergencia y prioridad (los jóvenes no lo son), se buscan salidas radicales que fluctúan entre la desmovilización, las soluciones de fuerza o la completa transformación de leyes, instituciones y concepciones vigentes.

Paradójicamente, en medio de la situación crítica, el tema Juventud parece seguir siendo importante, tanto en agendas nacionales como internacionales. Lo que no está claro es el objetivo último de la intervención, el sentido de las políticas de juventud y de las instituciones dedicadas a la atención de los jóvenes (Consejos de Juventud, clubes y/o casas de juventud).

## **Los cambios de paradigmas**

El desarrollo sólo se puede pensar en su dimensión social desde un fundamento democrático. Y es con relación a la democracia que se formula el problema de la participación social y, en consecuencia, el papel de las prácticas significativas en los proyectos sociales.

En los años noventa los principales desafíos de la democratización fueron: a) El creciente distanciamiento entre las aspiraciones y la realidad (notorio en el caso de la juventud) y, b) Las nuevas demandas que plantea la inserción internacional. En consecuencia, las principales tendencias de la economía internacio-

nal, determinaron las exigencias que los países debieron enfrentar y responder, a saber:

- a) Una revolución científica y tecnológica, cuya especificidad radica en la articulación cada vez más estrecha entre desarrollo científico, avances tecnológicos y su aplicación en la esfera de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.
- b) El reconocimiento del papel fundamental que desempeñan las alianzas o redes establecidas entre empresas, instituciones públicas y otros agentes económicos. Así mismo la articulación entre sistemas de producción de conocimiento y sistemas de producción de bienes y servicios, claves del éxito económico en el curso de esta revolución.
- c) La competitividad basada en la incorporación y difusión del progreso técnico. La acumulación de conocimientos técnicos, implicaría una complementación entre creación de conocimientos, innovación y difusión.

Al parecer dichos desafíos no se han podido asumir, prueba de ello es la situación crítica de nuestras sociedades andinas. El objeto de algunas estrategias propuestas fue contribuir a crear las condiciones de incorporación del progreso científico-tecnológico que hicieran posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.

Dicho objetivo sólo podía alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en las naciones, así como mediante la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso científico-tecnológico. Efectuar esa reforma pareció imprescindible para dinamizar el cambio de las estructuras económicas, aumentar la competitividad de los países y reforzar la organización institucional y los valores de la democracia. Obviamente definir una estrategia para lograr dicha transformación no es una tarea individual; una de las condiciones para el éxito de las estrategias de este tipo es el consenso nacional acerca de sus características. Resulta necesario establecer los lineamientos básicos de las estrategias de acción que permitan apreciar que la transformación es posible y que existen caminos para lograrla.

Por otro lado la estrategia se articuló en torno a criterios inspiradores de políticas que se han de seguir y lineamientos de reforma institucional para alcanzar simultáneamente dos objetivos: *La formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional de los países*. Para lograr ambos objetivos era preciso tener presente que la educación y el conocimiento son parte inseparable de la identidad cultural de los pueblos. Sobre ellos se asientan la comunidad del lenguaje y el patrimonio común. A través de ellos se transmiten, forman y expresan las capacidades creativas de los individuos y las colectividades.

Las estrategias y las políticas aspiraban a enriquecer la identidad de la cultura latinoamericana en su pluralidad de expresiones. Su compromiso era por lo tanto, con la comunidad y con la variedad de experiencias que configuran la historia común de los países. Suponían la continuidad de esa comunidad histórica a la que pueden los países aspirar a transformar para enriquecer su identidad.

La reforma institucional era clave para lograr los objetivos planteados por la estrategia. Empezar una transformación productiva en un marco de creciente equidad social implicaba una profunda revisión de los contenidos cognitivos, instrumentales y éticos de la formación proporcionada por la sociedad a las nuevas generaciones. Era preciso asumir que la formación contemporánea de la ciudadanía no se agota en la esfera política del voto y la igualdad formal ante la ley. El ejercicio de la ciudadanía implica otros aspectos, que apuntan a la cohesión social, a la equidad en la distribución de las oportunidades y los beneficios, y a la solidaridad en el seno de una sociedad compleja y diferenciada.

Desde este punto de vista, la formación de ciudadanos imponía a los sistemas sociales desafíos tales como:

- Distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información socialmente en esas áreas para la participación ciudadana.
- Formar a las personas en los valores y principios éticos y desarrollar sus habilidades y destrezas para lograr un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social: en el mundo del trabajo, la

vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la cultura, la participación política y la vida de su comunidad.

En cuanto a la competitividad, al parecer existía consenso con respecto a la prioridad de fortalecer la inserción internacional como requisito para estimular el crecimiento, favorecer la incorporación de progreso técnico, elevar la productividad y el nivel de vida de la población. Para lograr este objetivo estratégico era preciso establecer un nuevo tipo de relación entre educación y producción. Desde la óptica de la estrategia operativa, la competitividad apunta, en primer lugar y esencialmente, a la idea de generar y expandir las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro de creciente globalización e internacionalización.

Hasta aquí, el marco general en el que se puede encuadrar un Programa de acciones para el desarrollo de la juventud en América Latina. El intento de mostrar los nuevos paradigmas que instala, permitirá entender los desfases que en la práctica ha enfrentado.

Si nos remitimos a los puntos de vista de los protagonistas mismos del proceso en los países de la región, la crisis general caracterizada en el texto anterior deja al descubierto que la entrada en un mundo globalizado ha sido muy costosa, debido a la impresionante desventaja en la cual ocurre. El precio a pagar ha sido guerra y miseria, exclusión y fragmentación social, homogenización cultural y creciente desigualdad en el acceso a bienes y servicios.

Igualmente notable es la aparición en el escenario público de nuevos ámbitos de producción social: las regiones y las localidades; lo étnico (los indígenas como fuerza social p.e.); y la presencia visible, aún no legítima, de lo generacional. Notables cambios en la "cultura política" dominante son claves en la reconfiguración de paradigmas: las AUTONOMÍAS (el poder local) y las REDES, así como el tema de los Derechos Humanos, nuevo escenario de presión al Estado, con apoyo desde instancias internacionales... Y vale la pena tener en cuenta fenómenos como la descentralización, la desaparición de partidos políticos tradicionales, la emergencia de fuerzas políticas regionales y locales, la condena pública de prácticas



corruptas, el retorno del populismo, la aparición de narcodemocracias, la renovada fuerza de las guerrillas, las fugaces alianzas...

## Las políticas públicas

Siendo el tema de las políticas públicas nodal en el planteamiento de la concepción y ejecución de programas de desarrollo juvenil en América Latina, sería deseable llegar a una auténtica evaluación de las mismas en cada uno de los países de la región que tome en cuenta los radicales cambios que ha sufrido el panorama político<sup>1</sup>. Si éstas constituyen “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”, de allí se sigue que:

- a) Las políticas públicas tienen su propia lógica interna y en consecuencia, concebirlas como el eje central de una intervención debe contar con dicha lógica.
- b) El Estado no es más que uno de los actores del proceso.
- c) Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social; sin el concurso de cada uno de ellos no resultan exitosas.
- d) Su formulación adecuada en las sociedades contemporáneas requiere conocer a fondo los modelos de los cuales estas derivan su estructuración; cada uno de ellos tiene bases éticas, epistemológicas y pedagógicas propias, en función del eje que los articula.

En consecuencia, o bien los asuntos de juventud han dejado de estar en la agenda pública, como efecto de la crisis social que se manifiesta, por ejemplo, en el drástico ajuste fiscal que hace de los mismos “asuntos no-prioritarios”; o bien los asuntos de juventud no han logrado entrar aún en las mismas agendas públicas: en efecto, las políticas que se trazaron en cada uno de los países se han desdibujado, han perdido vigencia y no han trascendido, en la medida que no ha habido apropiación social de los temas centrales, ni atención institucional a través de los organismos ejecutores, ni presión suficiente por parte de la sociedad civil para su real aplicación.

Las políticas de juventud florecieron silvestres, se improvisaron, no tuvieron un norte, ni metas productivas, ni bases que las sustentaran (en este sentido no fueron públicas), ni interlocutores válidos (no participaron en ellas empresarios, gremios ni organizaciones), ni fundamento investigativo suficiente, ni pasaron por un debate abierto y transparente. Fueron concesiones sin efecto en la vida social, en la medida que los sectores que ejecutan políticas sociales no los tomaron en serio: los viceministerios no tuvieron presupuesto, ni presencia ni poder. El Estado tomó el tema para hacer con él protagonismo, y la sociedad civil (a través de las ONGs) entró en el juego, nunca lo criticaron ni lo impugnaron. El tema deslumbró a todo el mundo y la década entera de los años noventa se gastó en aprender sobre el tema, con un costo inmenso y sin resultados equivalentes: haciendo hoy un balance podemos decir que no tenemos indicadores de logro, ni existe una agenda intencionada que permita capitalizar los aprendizajes.

Con una mirada crítica se puede decir que las políticas de juventud fueron una inmensa fachada, detrás de la cual no había contenidos estructurados. Y en consecuencia, la ejecución de las mismas ha sido errática, con una desafortunada gestión, sin dimensionar las actuaciones concretas que podrían transformar a cada país si hubiera comprometido acciones con estos actores estratégicos.

Si uno de los componentes fundamentales de las políticas de juventud estuvo orientado a la formación ciudadana, pensando en abrir espacios a la democracia participativa y a la convivencia social, los espacios en los que se produce (Concejos municipales, comités de juventud, etc.) logran apenas crear la apariencia de lo que prometían: participación sin utilidad social, sin presencia ni ejecución con incidencia real.

Por otro lado las políticas públicas tienen aplicabilidad, desde su propia lógica, en el ámbito de los asuntos sectoriales. La pregunta que se debe hacer es si resulta factible proponer y ejecutar políticas públicas en el ámbito de lo poblacional. O si, en el caso de los asuntos de juventud, resulta preferible mirar el asunto generacional desde los sectores, dado que son estos los que pueden incidir en planteamientos de problemas que efectivamente tengan acogida (en térmi-

nos de costo social relevante), presupuesto adecuado y base institucional.

Las políticas públicas se elaboran para afectar el ámbito nacional. Sin embargo, se requiere pensar en políticas públicas locales. Potenciar las relaciones entre gobiernos locales y asociaciones juveniles, trabajando conjuntamente por el barrio o por la ciudad, sin entrar en el entramado burocrático, podría ser mucho más productivo. Abrir espacios de expresión pública, donde la interacción entre actores sociales sea directa, es una vía que se explora sin suficiente profundidad en eventos de tipo Rock al Parque en Bogotá. Obviamente, desarrollo social no es sinónimo de organizaciones juveniles. La mayoría de las organizaciones juveniles conocidas son volátiles y de mentalidad adulta. Es necesario abrirse a otros conceptos de grupalidad juvenil, más dinámicos y en el espíritu del tiempo, como son los “parches”, “combos” y “bandas”.

Están surgiendo propuestas emergentes de carácter inter-generacional sobre los escombros de modelos desuetos de intervención social con jóvenes (p.e. escuelas de animación socio-cultural, alianzas estratégicas inter institucionales, iniciativas barriales en torno a lo ecológico); así mismo, parece saludable hacer un barrido sobre modelos caducos de formulación e implementación de políticas de juventud.

En el campo de lo poblacional la dimensión que da cuenta de su integralidad es la cultural. Esta no es una variable que se pueda controlar e intervenir. En consecuencia no parece ser objeto de políticas públicas. Se trataría más bien de dejar las iniciativas a los mismos jóvenes e interactuar con ellos en sus propios espacios. Este concepto contradice la lógica de la planeación estratégica con la que funciona la racionalidad del desarrollo. Se abre allí un interrogante mayor que es necesario dilucidar. Los proyectos de desarrollo juvenil han instalado el tema juventud en los ejes estratégicos básicos, a saber: educación, empleo y salud. Los tres son prioridad indiscutible, en sí mismos. Y los tres son responsabilidad de los Estados, con o sin políticas de juventud.

En cuanto a la educación: los expertos coinciden en que es el tema nodal en la coyuntura, por las sinergias que produce. En concreto, si el diseño de políticas públicas se centrara aquí, serían prioridad

asuntos como la retención escolar –para lo cual hacen falta subsidios especiales, novedosas formas de seducir al joven, relación directa con el ámbito de la inserción laboral, entre otros-, y la educación para la convivencia –vinculando la elaboración del conflicto a la cotidianidad de la cultura escolar-. De cara al futuro parece preferible hacer política educativa para preparar capital humano, aunque la pésima calidad de la oferta y la mínima posibilidad de participación, no convocan a los jóvenes. Pensando desde los mismos jóvenes, la educación no es su prioridad, menos aún si pensamos desde los jóvenes rurales y los más pobres.

En el tema del empleo, prioritario para otros al enfrentar la severa crisis, el problema principal tiene que ver con la contracción económica, que impide pensar en generar empleo estructural especialmente para jóvenes. El empleo que aparece en medio de la coyuntura es apenas emergente, y éste no es competitivo. Igualmente esencial es atender a los jóvenes “postergados”, facilitándoles la primera experiencia laboral. Nótese que para los patronos es muy delicado recibir obreros o empleados sin experiencia ni formación... Hay subtemas que requieren atención especial como el trabajo infantil y el trabajo en familia.

Respecto a la salud: los asuntos que se plantean son los mismos en todas partes (Enfermedades de transmisión sexual, deporte, violencia), con enfoques tradicionales. Parece necesario insistir en promoción y prevención. Sin embargo, un tema crucial para los jóvenes como la educación sexual no ha sido tratado con profundidad ni ha merecido el desarrollo que requiere; se ha dejado en manos de entidades y personas con criterios moralistas o precarios en su concepción objetiva, desde la sensibilidad de las culturas juveniles.

Nótese que los medios de comunicación son apenas marginales y no aparecen con la fuerza que tienen en la vida de los jóvenes. Son parte de un planteamiento más amplio que incluye el campo de la expresión y que tiene como eje central la dimensión cultural de la intervención. La participación en los espacios públicos, si bien está articulada a la formación ciudadana, tiene especificidad en la medida que los jóvenes no se interesan, cuando dichos espacios están conectados al Estado, con honrosas excepciones. Otros asun-

tos como objeción de conciencia o pandillas, cobran vigencia en época reciente y entran en las agendas como temas de moda. El asunto generacional en los municipios aún no es importante: allí es donde se pueden plantear soluciones eficaces por cuanto allí se pueden evidenciar logros replicables.

El tema de los Derechos del niño y el adolescente ha ganado cada vez más importancia y en el conflicto armado es crucial. Sin embargo, su vigencia plena requiere de cambios profundos en leyes, instituciones y mentalidades adultas. Así mismo resulta problemática la delimitación que impone la frontera etárea para atención a niñez o a juventud. Es necesaria una caracterización fundamentada del *Enfoque Generacional* para comprender desde un punto de vista adecuado esta población.

¿Entonces, en qué campos específicos se requiere producción de pensamiento e innovaciones que reorienten el trabajo en juventud?

1. En la EVALUACIÓN del tema POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD (lo poblacional como objeto de las mismas).
2. En el análisis de la noción de DESARROLLO SOCIAL (que incorpore lo cultural como dimensión esencial de la intervención): los actores estratégicos, los escenarios actuales, las prioridades de la intervención.
3. En la redefinición del SER JOVEN (desde un enfoque generacional).
4. En el trabajo relacionado con dos temas mayores que han sido propuestos antes, a saber: AUTONOMÍA LOCAL y REDES de acción social.
5. En avances sustanciales en torno a CIUDADANÍA INTEGRAL (sujeto de derechos) y PRODUCTIVIDAD
6. En temas que requieren mayor atención en medio de la crisis, a saber: la EDUCACIÓN SEXUAL, la DESERCIÓN ESCOLAR, la FAMILIA, el EMPLEO, la PARTICIPACIÓN LOCAL, la VIOLENCIA.
7. En algo básico: el papel de los MEDIOS DE COMUNICACIÓN en la construcción de modelos de sociedad.
8. En el análisis permanente de la CRISIS GENERAL que afecta la región para derivar de su lectura claridad y acciones lúcidas.
9. En el diseño de LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN que atiendan los puntos críticos necesarios para el desarrollo de este grupo poblacional.
10. En generación de DIAGNÓSTICOS que sean base real para emprender nuevos programas coherentes y capaces de impactar socialmente cada país.

---

## Citas

- 1 Cfr. SALAZAR, Carlos, Las políticas públicas, Colección Profesores No. 19, Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana, 2ª. Ed., Bogotá, 1999.