

# HACIA LOS ENFOQUES GENERACIONALES E INTERGENERACIONALES: TENSIONES Y PERSPECTIVAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA\*

Como citar este artículo:

Vommaro, P.A. (2016). Hacia los enfoques generacionales e intergeneracionales: tensiones y perspectivas en las políticas públicas de juventud en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 8, 119-135.

PABLO ARIEL VOMMARO\*\*

*Recibido 01 de abril de 2016  
Aprobado 18 de julio de 2016*

**RESUMEN:** Objetivo. Analizar el estado de las políticas públicas de juventud en América Latina y el Caribe en los últimos años, en relación con dos elementos fundamentales: las diversidades y las desigualdades sociales. Metodología. El trabajo está basado en los resultados de una investigación colectiva acerca de las políticas públicas de inclusión social dirigidas a los jóvenes que se realizó en 10 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras y Uruguay). Este estudio estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario e internacional, en el marco de un proyecto compartido entre UNESCO y CLACSO. Resultados y conclusiones. Las diversidades y las desigualdades sociales son elementos particularmente importantes entre las juventudes. El artículo enfatiza en las miradas generacional e intergeneracional, como componentes de las políticas públicas de juventud, mostrando las experiencias que se produjeron al respecto en la región.

**PALABRAS CLAVE:** juventudes, políticas públicas, generaciones, América Latina.

---

\* Este artículo se basa en el informe preparado para la IX Reunión del Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe por convenio entre CLACSO y UNESCO.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales. Docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. E-mail: pvommaro@gmail.com.  [orcid.org/0000-0002-6957-0453](https://orcid.org/0000-0002-6957-0453).

## TOWARDS GENERATIONAL AND INTERGENERATIONAL APPROACHES: TENSIONS AND PERSPECTIVES IN YOUTH PUBLIC POLICIES IN LATIN AMERICA

**ABSTRACT:** Objective. To analyze the state of youth public policies in Latin America and the Caribbean in recent years, in relation with two fundamental elements: diversity and social inequalities. Methodology. The work is based on the results of a collective research on social inclusion public policies directed to young people that took place in 10 countries of the region (Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras and Uruguay). This study was carried out by an interdisciplinary and international team within the framework of a project shared between UNESCO and CLACSO. Results and conclusions. Diversity and social inequalities are particularly important among young people. The article emphasizes the generational and intergenerational perspectives as components of the youth public policies showing the experiences that occurred in the region.

**KEY WORDS:** youth, public policies, generations, Latin America.

## INTRODUCCIÓN

### Problemas estructurales y situación actual

Para analizar la situación de las políticas públicas, específicamente las de juventud, en América Latina, en los últimos años, es necesario reconocer al menos dos puntos de partida: por un lado, en la región, se ha producido un proceso de paulatina ampliación de derechos y de creciente consideración de las diversidades sociales; lo cual involucró especialmente a los jóvenes, que muchas veces fueron los principales beneficiarios de estos nuevos derechos y también los protagonistas de las movilizaciones y protestas para lograrlos. La denominada tercera generación de derechos humanos se profundizó y amplió en la región incorporando derechos de diversas minorías (étnicas y sexuales entre las principales) e introduciendo nociones como “buen vivir” (*sumak kawsay*), soberanía alimentaria y los derechos de la tierra en materia de extractivismo y explotación de los recursos naturales.

Así, tanto las cuestiones vinculadas a grandes colectivos sociales excluidos durante años como las relacionadas con el medio ambiente y la tierra —y otros asuntos como el ocio o el tiempo libre y las formas de habitar la ciudad y los territorios—, se convirtieron en objeto de derechos y políticas públicas.

Este proceso de ampliación de derechos se expresó en varias de las nuevas constituciones de la región (como las de Ecuador, Bolivia y Venezuela), en la incorporación de los términos intercultural o plurinacional a la denominación de algunos Estados y en la sanción de leyes como las de matrimonio igualitario, identidad de género y extensión del voto hasta los 16 años en Argentina. Estos avances normativos, y las políticas de reconocimiento, deberían incidir en la asunción de las diversidades existentes; contrarrestando la consolidación de las desigualdades y promoviendo el ejercicio activo y participativo de los nuevos derechos (Vommaro, 2015).

Sin duda, en este proceso, hay varias cuestiones que todavía están pendientes como son: los derechos de salud sexual y reproductiva, la criminalización de algunos consumos y la estigmatización, segregación y persecución a ciertas juventudes; no obstante, la mayoría ya han sido colocadas en el debate público y muchas en la agenda de los derechos legítimos a defender o garantizar. Aunque algunas de estas dimensiones no hayan sido aún sancionadas o reconocidas formalmente en esta clave, el proceso descrito habla de una ampliación de las fronteras de lo que es legítimo como derecho y también de un reconocimiento de diferentes diversidades que se visibilizan y emergen en el espacio público y en el conflicto social.

Por otro lado, se ha gestado una coyuntura contrastante en la que, si bien se registran mejoras en muchos índices sociales, las desigualdades persisten e incluso se profundizan. Ya en 2012, la CEPAL, en *Panorama Social de América Latina*, mostraba que la pobreza disminuyó del 48,4 % en 1990 al 43,9 % en 2002 y al 28,8 % en 2012; al tiempo que la indigencia pasó del 22,6 % en 1990 al 19,3 % en 2002 y al 11,4 % en 2012. Por su parte, en materia de distribución de ingresos, por primera vez en mucho tiempo, se han producido mejoras considerables en varios países de la región; visibles en una mayor participación del 40 % más pobre y una disminución de la participación del 10% más rico, fenómeno que ha sido particularmente notorio en países como Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela; en momentos, en donde en los países altamente industrializados (sobre todo Europa y Estados Unidos) se vienen registrando procesos inversos. Esta evolución favorable de los indicadores sociales en América Latina se explica sobre todo por dos factores: el relativo crecimiento económico que se produjo en la última década y las políticas públicas implementadas en esta coyuntura (CEPAL, 2012).

Sin embargo, el panorama descrito no ha sido igualmente beneficioso para todos los países ni para todos los grupos sociales. En muchos aspectos, América Latina sigue mostrando desigualdades sociales que no tienen que ver exclusivamente

con los niveles de ingreso y que afectan a algunos grupos poblacionales que viven en situaciones particularmente críticas; destacándose la situación de las mujeres (que, aunque mejoran sus niveles de vida, lo hacen en menor medida que los varones), los jóvenes (que, en la misma línea, mejoran su situación pero menos que los adultos) y los grupos étnico-raciales (indígenas y afrodescendientes, en particular); los cuales, aunque mejoran en cierta medida, lo hacen también en niveles considerablemente más bajos que la población blanca y mestiza.

En el marco de este artículo nos interesa estudiar particularmente la situación de los jóvenes, que no en todos los aspectos es mejor que la registrada en las décadas pasadas. Los balances realizados siguen mostrando un conjunto complejo y preocupante de paradojas, al tiempo que registran un profundo malestar social evidente en las irrupciones públicas de movimientos juveniles que hasta no hace mucho tiempo permanecían poco visibles en el espacio público y que en los últimos años han ocupado las calles y las plazas reclamando educación pública, gratuita y de calidad, transparencia en la gestión y el uso de los dineros públicos y más y mejores reconocimientos por parte de sociedades que siguen mirándolos con desconfianza, recelo y temor en la mayor parte de los casos.

Las políticas públicas, por su parte, han respondido tímidamente y en pequeña escala al tamaño y la complejidad de estos desafíos. A partir de las políticas de protección social, por ejemplo, importa recordar que apenas el 37 % de las y los jóvenes cuentan con seguros de salud y pensiones (CEPAL, 2015); al tiempo, que los programas de transferencias condicionadas benefician más a las familias que tienen hijos/as menores de 12 años que a las que tienen hijos/as adolescentes y jóvenes. Si a esto le sumamos que el desempleo y el subempleo juvenil duplican el desempleo y el subempleo general, mientras que triplica el desempleo y el subempleo adulto, estamos ante un panorama sumamente preocupante en la medida en que ni las políticas activas ni las políticas pasivas cubren adecuadamente las demandas y necesidades juveniles en este campo.

Teniendo en cuenta dichas premisas, este artículo está basado en los resultados de una investigación colectiva acerca de las políticas públicas consideradas de inclusión social dirigidas a los jóvenes realizada en 10 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras y Uruguay) a cargo de un equipo interdisciplinario e internacional en el marco de un proyecto compartido entre UNESCO y CLACSO (Alvarado, Rodríguez y Vommaro, 2013).

## JÓVENES, POBREZA Y DESIGUALDADES

Como ya se dijo, América Latina y el Caribe han atravesado en los últimos años una situación dinámica en la que se combinan importantes cambios en algunas áreas con notables persistencias en otras. A su vez, se registran situaciones diversas entre países y regiones determinadas en gran medida por la profundidad con la que se han asumido las transformaciones sociales necesarias en cada caso. En la mayoría de los países de la región, la pobreza ha disminuido y en varios de ellos se han implementado políticas activas de combate a la desigualdad.

La desigualdad, sin embargo, se presenta como el principal problema que debe afrontar la región de cara al futuro. A pesar de los avances producidos, son coincidentes los análisis que plantean que América Latina es la región más desigual del mundo (PNUD, 2010; CEPAL, 2015). Según la CEPAL (2012), en los 18 países de América Latina que se analizaron, el 10 % más rico de la población se queda con el 32 % de los ingresos totales; mientras que el 40 % más pobre, solo logra recibir el 15 %. En esta coyuntura, en los últimos años, se han producido algunos avances sobre todo en los países que han asumido con mayor profundidad las dinámicas políticas de las transformaciones sociales necesarias en el subcontinente. Ejemplo de esto es que países como Argentina, Venezuela, Ecuador y Uruguay han logrado reducir sus índices de desigualdad (siendo los de Venezuela y Uruguay, los más bajos de la región); al igual que Brasil, que a pesar de la disminución de los últimos años, se sigue ubicando entre los más desiguales del continente (CEPAL, 2012). Así, si tomamos la variación del índice de Gini entre 2002 y 2012, en América Latina y el Caribe, encontramos que el mismo se redujo en al menos nueve países; registrándose los descensos más significativos en Argentina, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, todos ellos con una tasa de reducción de este índice superior al 2 % anual (CEPAL, 2012).

A los fines de este artículo destacamos que la distribución de los ingresos provenientes del trabajo (que expresa en parte la calidad de los empleos) explica tanto la reducción de la desigualdad como las desigualdades que continúan persistiendo (CEPAL, 2012; CEPAL y OIT, 2012); aunque se pueden identificar algunas contradicciones que se deben mencionar, destacando dos procesos simultáneos.

Por un lado el crecimiento del empleo aparece como el factor más importante de salida de personas de la pobreza por encima de las transferencias condicionadas que, si bien son muy importantes, se presentan en ciertos medios erróneamente como las únicas causas de la mejora de las cifras en esta materia. En efecto, el empleo mostró una evolución favorable en la región entre 2011 y 2012. La tasa de desempleo promedio se redujo del 7,3 % al 6,7 % respecto de 2010. La continuidad de la tendencia, de la disminución del desempleo, a partir de 2002, interrumpida solo en 2009 por la crisis internacional, ha permitido que las cifras actuales sean las

más bajas desde mediados de la década de 1990 y que casi la totalidad de los países latinoamericanos tenga tasas de desempleo inferiores al 8 %.

Entre las distintas fuentes de ingreso con que cuentan los hogares, las rentas del trabajo fueron las más determinantes para explicar la variación de los ingresos en los hogares pobres. En los países mencionados cuyos niveles de pobreza disminuyeron significativamente, los ingresos laborales dieron cuenta de por lo menos tres cuartas partes de la variación del ingreso per cápita total. Las transferencias tanto públicas como privadas, y que incluyen las pensiones y las jubilaciones, también contribuyeron a la reducción de la pobreza; pero, en un menor grado (CEPAL, 2012). Es decir que el empleo promovido, a partir de políticas públicas activas, constituye un mecanismo efectivo de distribución progresiva del ingreso.

Sin embargo, por otro lado, aun cuando el empleo remunerado es una de las principales vías para salir de la pobreza, la mayoría de las personas pobres (de 15 años y más) ya se encuentran ocupadas. Los desocupados representan solo alrededor de un 8 % entre los indigentes y un 6 % entre los pobres no indigentes. Esto evidencia una situación de desigualdad persistente en la región, derivada de la heterogeneidad de su estructura productiva, por lo que no cualquier tipo de empleo remunerado es garantía de superación de la pobreza. Por ello, es necesario poner el foco en la calidad de los empleos que se crean, sea en cuanto a la remuneración, en relación a las condiciones de trabajo y/o a los mecanismos de protección que el empleo conlleva.

En este sentido varios informes señalan que la pobreza también se presenta en forma diferenciada según otras variables, siendo las dos más importantes la territorial y la generacional (CEPAL, 2011; Rodríguez, 2011). Aquí abordaremos la segunda.

El informe del PNUD (2010), sobre desarrollo humano para América Latina, llamaba a romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Poniendo la atención en la situación en la que se encontraban los jóvenes latinoamericanos y caribeños, y convocando a pensar políticas públicas activas que la reviertan. Asimismo, la CEPAL también enfatizó sobre los mecanismos de reproducción intergeneracional de las desigualdades. Mostrando cómo se van diferenciando las trayectorias vitales a medida que se avanza en los grupos etarios y se consolida la persistencia de diversas desigualdades. Estamos hablando de más de 146 millones de personas de entre 15 y 29 años de edad, lo cual representa al 26,3 % de la población del subcontinente (OIJ, CEPAL y UNFPA, 2009).

En definitiva, los jóvenes están relativamente más desempleados y con trabajos de peor calidad que los adultos. Situación que se agrava entre las mujeres jóvenes. Si bien las tasas de desempleo bajaron en los últimos años, tanto en entre los jóvenes como entre los adultos, también encontramos que la relación entre ambos grupos se deterioró significativamente debido a que la recuperación del empleo benefició más a los adultos que a los jóvenes y a los varones que a las mujeres. Esto es particularmente notorio en casos como el de Uruguay, donde entre 2007 y 2011 la relación entre

desempleo juvenil y desempleo adulto pasó de 5,5 a 5,9. Otro tanto ocurrió en el caso de Perú, que pasó de 3,6 a 4,8 entre 2009 y 2011 (CEPAL y OIT, 2012).

Por otra parte, las heterogeneidades regionales persisten. Registrándose países en los que la relación entre desempleo juvenil y desempleo adulto se ubica en torno a 2 (como El Salvador y algo más elevado en Venezuela), y otros en los que se sitúa entre 5 y 6 (Uruguay y Perú). Similar situación se observa en cuanto al desempleo juvenil desagregado por sexo: en la mayor parte de los casos, las mujeres encuentran menos trabajo que los varones; aunque algunos países como El Salvador son excepcionales en este punto, ya que la relación se invierte (CEPAL y OIT, 2012).

Si nos enfocamos en la educación, es necesario recordar que tanto la enseñanza secundaria como universitaria han sido asumidas como las principales políticas de juventud; y en ellas, se concentraban la mayor parte de programas y recursos. No obstante, según la CEPAL, en 2010, el acceso y la retención en el nivel secundario es bastante menor que en la enseñanza primaria. La tasa neta de asistencia en este nivel llega al 88 %, en comparación con el 97 % de la primaria. Asimismo, al enfrentar el ciclo de alta secundaria, los jóvenes ya tienen oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo; lo que desincentiva su retención sobre todo si enfrentan a condiciones adversas a nivel económico, social o académico; situaciones que no son consideradas en las escuelas.

A la heterogeneidad entre países, además, se suma una heterogeneidad territorial cada vez más pronunciada a escala subnacional que produce diferencias entre zonas urbanas y rurales, estudiantes pobres y no pobres —o de distintos estratos socioeconómicos—, indígenas y no indígenas, entre otros factores de discriminación y segregación.

En cuanto a la educación postsecundaria, su acceso está reservado a una porción relativamente pequeña de los jóvenes de la región. En el grupo etario de 25 a 29 años de edad, solo un 8,3 % ha logrado concluir por lo menos cinco años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria) con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy marcada, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quinto quintil) solo uno de bajos ingresos (primer quintil) logra concluir cinco años de estudios postsecundarios (CEPAL, 2010).

En lo referido a los factores de desigualdad las condiciones socioeconómicas de los hogares, así como también la educación formal alcanzada por los jefes y jefas de hogar, resultan determinantes de las diferencias en los resultados del aprendizaje y la progresión en el sistema educativo; lo que muestra que el sistema educativo no logra cumplir con lo que es considerada una de sus principales misiones: disociar los logros de los niños y jóvenes de las condiciones diferenciales de origen con los que llegan.

A esto se suma el acceso a servicios de enseñanza de calidad muy dispar. En efecto, a las desventajas socioculturales con las que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos, se agrega un acceso a servicios de enseñanza de una

menor calidad relativa respecto de los estudiantes de estratos sociales más altos; lo que refuerza la desigualdad generacional de trayectorias educativas. En décadas recientes, la expansión del acceso al sistema educativo hacia sectores tradicionalmente excluidos ha ido acompañada de una mayor segmentación de la oferta y una marcada expansión de las escuelas privadas que refuerzan las desigualdades debido a que muchas veces condicionan su calidad al mercado.

Asimismo, el secundario o medio es uno de los niveles educativos que menos atención específica ha recibido en los últimos años. Las políticas de escolarización primaria han tenido relativo éxito y ahora se están encarando programas hacia la educación inicial. Pero la escuela secundaria permanece en buena medida a la intemperie. Aunque se ha ampliado paulatinamente, aún todo el ciclo no es obligatorio y persisten problemas que se agravan con el tiempo. Por ejemplo: se pierde de vista la relevancia socializadora que tiene la escuela media, no considerando los espacios y modalidades de interrelación entre pares (con sus formas de asociación, expresiones estéticas y producciones temporo-espaciales singulares) y subaprovechando las tecnologías de la información y la comunicación (viejas y nuevas). Esto refuerza los desencuentros generacionales entre docentes, padres y estudiantes, empobreciendo la dinámica del proceso educativo y reduciendo las posibilidades de impacto efectivo de las políticas aplicadas (Rodríguez, 2011).

Por otro lado, son cada vez más los estudios que incorporan la categoría de “jóvenes ni-ni” para clasificar a las personas jóvenes que no estudian ni trabajan formalmente. Si bien algunas estadísticas parecerían fundamentar esta noción (aunque recientes trabajos de la CEPAL muestran evidencias cuantitativas que la discuten), la misma es de difícil comprobación si se parte de las realidades que viven y producen los jóvenes cotidianamente. Si se traspasa la mera estadística, y se entablan diálogos con las personas jóvenes escuchando sus voces, aparecerán otras formas de trabajo y otras modalidades de formación y capacitación que no respondan a las matrices clásicas en ambas dimensiones; las cuales son valoradas y forman parte de la vida juvenil en la región. Además, la noción de “ni-ni” invisibiliza el trabajo doméstico y las redes de cuidado de las que participan muchos jóvenes tanto en el ámbito rural como el urbano (Vommaro, 2015).

A partir de la situación hasta aquí descrita, vemos que los jóvenes en América Latina y el Caribe están en mejor situación relativa que en décadas pasadas; aunque los más pobres, son los más desempleados y los más afectados por las desigualdades; no obstante, a su vez, son también el sector más dinámico de la población: produciendo innovaciones, protagonizando movilizaciones, ocupando espacios y experimentando una movilidad creciente.

Podemos enmarcar lo hasta aquí expresado en el proceso de múltiples transformaciones producido en las últimas décadas y las características del sistema de producción en el que vivimos. Las incertidumbres, los riesgos, y la velocidad de los

cambios que signan el mundo de hoy, constituyen la experiencia vital de los jóvenes que despliegan su vida en una sociedad en la que la información y el conocimiento han adquirido una centralidad inusitada. Sociedad del riesgo (Beck, 2006), modernidad líquida (Baumann, 2003), sociedad de la información o del conocimiento (Virno, 2003), son algunas de las denominaciones que se han concebido para comprender los principales rasgos del mundo globalizado y a la vez territorializado en el que habitamos.

De esta forma, además de situaciones de pobreza, desigualdad y segregación, los jóvenes viven una experiencia cruzada por miedos y discontinuidades que configuran sus subjetividades y formas de vida. Así pues, las diversidades y multiplicidades se hacen cada vez más visibles y se expresan de distintas maneras y en espacios plurales. Esto hace que no podamos hablar de un sujeto juvenil unívoco y homogéneo a la vez que pone de manifiesto las capacidades y potencialidades de las juventudes contemporáneas que, en su dinamismo y fluidez, pueden motorizar transformaciones profundas en tiempos relativamente cortos.

### **Miradas hacia los jóvenes y las políticas públicas de juventud**

Los enfoques políticos y científicos hacia los jóvenes están signados en gran medida por las perspectivas sociales desde las cuales se miran las juventudes en cada momento. En un rápido recorrido histórico, encontramos que el primer paradigma se basó en la concepción de la juventud como una etapa de transición hacia la vida adulta (noción de moratoria vital) donde las acciones se orientaban a preparar a este grupo etario para su vida adulta y productiva. Las políticas públicas se caracterizaron por ser universales y homogéneas, apuntando sobre todo a la educación como preparación cívica y laboral futura. El segundo paradigma es el del riesgo el cual concibe al joven como problema, posible perturbador del orden social, víctima y victimario de peligros e inseguridades. Las políticas aquí tienden a ser compensatorias, sectoriales y focalizadas. Muchos programas se centran en las áreas de salud y el sistema judicial. En general se trata de políticas asistencialistas, de control de problemas específicos, con ofertas dispersas y superpuestas que suelen priorizar a los jóvenes urbanos pobres quienes muestran situaciones más agudas de precariedad estructural.

En los últimos años surgieron otros dos paradigmas que intentan superar estas visiones y trabajar a partir de reconocer las capacidades de los jóvenes. Uno es el que concibe a los jóvenes como ciudadanos y sujetos de derecho. Las políticas que se elaboran a través de este enfoque tienden a buscar la articulación intersectorial y la inclusión de los jóvenes en tanto sujetos de derechos en su implementación. Los programas se proponen como integrales, participativos y se orientan hacia la construcción de alianzas estratégicas para su ejecución. El segundo de estos últimos paradigmas, que complementa y complejiza al recién mencionado, es el que asume

a las juventudes como actores estratégicos del desarrollo. Las políticas diseñadas por medio de estas concepciones buscan favorecer la integración social de los jóvenes, la formación de capital humano y social, la reducción de las desigualdades y el reconocimiento de las diversidades que caracterizan la vida juvenil. Sus programas se distinguen por buscar la equidad y la transversalidad institucional incorporando distintas dimensiones y singularidades de los jóvenes (elementos de etnia, género, sexualidad, residencia, religión, cultura e identidad entre otros), fomentando la participación activa y asumiendo al joven como actor estratégico para el cambio y el desarrollo social.

Aunque los últimos paradigmas han sido promovidos desde diversos documentos y acuerdos<sup>1</sup>, las cuatro perspectivas descritas coexisten en forma contradictoria y superpuesta como sustento de la mayoría de las políticas públicas sobre juventud en América Latina y el Caribe.

En el *Informe regional de población en América latina y el Caribe 2011. Invertir en juventud*, la UNFPA y la CEPAL sostienen que las políticas públicas de juventud deberían apuntar al fortalecimiento de las capacidades y oportunidades de autonomía sociocultural, política y económica de los jóvenes. Agregan que este horizonte solo se consolida cuando, a las oportunidades y condiciones externas, se suma la agencia libre y creativa de las juventudes para definir sus proyectos y construir sus identidades (Sen, 2000); enfatizando que la participación de los jóvenes de ambos sexos en el desarrollo de estas sinergias en el espacio público es, por tanto, ineludible (UNFPA y CEPAL, 2011).

Así, las políticas públicas de juventud deben garantizar una serie de condiciones y seguridades mínimas para el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los jóvenes. Estas garantías incluyen el acceso a servicios sociales, al empleo y a la protección social, así como a espacios de participación e incidencia que consoliden su triple inclusión: social, económica y política. Según el informe mencionado, solo cuando estas garantías están consolidadas la ciudadanía puede ejercerse plenamente y la inclusión social se hace realidad (UNFPA y CEPAL, 2011).

En este marco, y con base en los programas existentes en América Latina y el Caribe, podemos distinguir al menos tres tipos de políticas de juventud: (i) las compensatorias, expresadas fundamentalmente en los programas de transferencias condicionadas; (ii) las de trabajo y educación, basadas sobre todo en garantizar derechos y fortalecer las capacidades de los jóvenes y (iii) las de protección social, tendientes a atender grupos considerados vulnerables o en riesgo.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1990), el Plan Iberoamericano de Juventud 2009-2015 (OIJ) y la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud (2005).

Coincidiendo con el UNFPA y la CEPAL (2011), estas políticas deben reformularse en clave integral y generacional; sustentándose en enfoques que conciban a los jóvenes como sujetos de derechos y actores del desarrollo para poder ser realmente eficaces en la mejora de las condiciones de vida de las juventudes latinoamericanas y caribeñas y obtener impactos verificables y duraderos.

## LA SITUACIÓN DE LAS JUVENTUDES EN AMÉRICA LATINA: CONTRASTES, TENSIONES Y PARADOJAS

Tanto las diversidades como las desigualdades que signan a las juventudes de América Latina y el Caribe configuran una situación compleja, dinámica y disímil con múltiples singularidades y no menos rasgos comunes (Alvarado, Rodríguez y Vommaro, 2013). Remarcamos que las diversidades que constituyen las formas de vida de los jóvenes de la región, combinadas con una gran capacidad asociativa y organizativa y un creciente dinamismo social y espacial, componen un escenario de gran potencialidad y oportunidades abiertas para las jóvenes generaciones. En la frase “somos iguales porque somos distintos”, *slogan* identificador de una organización juvenil mexicana tomado del discurso zapatista, podemos encontrar sintetizados muchos de los análisis que aquí presentamos (Vommaro, 2015).

Por tanto, es necesario estimular las múltiples relaciones que pueden establecerse entre las diferentes grupalidades y colectivos juveniles (generacionales) y las no específicamente juveniles. Estos diálogos intergeneracionales, tan difíciles de lograr en muchos contextos, también son una eficaz herramienta para lograr la inclusión y la cohesión social. Asimismo, las diversidades constitutivas de las juventudes latinoamericanas y caribeñas, hoy en día, deben ser asumidas por las políticas públicas de juventud como punto de partida para la formulación e implementación de programas eficaces que impacten y sean apropiados por los jóvenes en tanto sujetos y agentes.

### Principales conflictos que experimentan las vidas juveniles

Como mencionamos, los jóvenes latinoamericanos y caribeños enfrentan un amplio conjunto de problemas. Al respecto, existe una vasta gama de estudios e investigaciones que los identifican con precisión. Aquí, importa seleccionar algunas de las situaciones más críticas reveladas en el informe que sustenta este artículo. De allí, surge que los principales conflictos que experimentan las vidas juveniles en la región son:

(i) trabajo, precariedad y condiciones de trabajo: entre el trabajo decente, el desempleo juvenil y la precarización como condición vital.

(ii) Educación secundaria y superior: ampliación de la cobertura, exclusiones, mercantilización y calidad.

(iii) Salud juvenil y adolescente: estigmatización, prevención y salud desde las capacidades y salud desde los riesgos.

(iv) Protección social y juventudes: desde los riesgos, la asistencia y la protección, desde la capacidad ciudadana y como sujeto de cambio.

(v) Seguridad, violencias y justicia: los jóvenes como víctimas y como victimarios, estigmas y criminalizaciones.

(vi) Prácticas culturales, expresividades juveniles y formas actuales de comunicación: entre el reconocimiento y el estigma, producciones y consumos.

(vii) jóvenes y derecho a la ciudad: espacio público, movilidades, tránsitos y segregaciones simbólicas y territoriales.

(viii) Participación y ciudadanías: políticas gubernamentales que legitiman algunas prácticas y desconocen experiencias autonómicas que instituyen alternativas (Alvarado, Rodríguez y Vommaro, 2013).

## CONCLUSIONES

Del desarrollo de este artículo se desprende que, al concebir las juventudes a partir de la noción de generaciones y al resaltar su dimensión relacional, es ineludible asumir también el vínculo que se establece con otras generaciones; es decir, las dinámicas intergeneracionales.

Si pensamos en las características de las juventudes que expusimos para América Latina en los últimos años, y se relacionan con las políticas públicas de juventud desplegadas en distintos gobiernos y países con sus diversidades y elementos comunes, podemos identificar tensiones y paradojas que deben ser expuestas.

(i) Mientras las grandes políticas sectoriales continúan mirando a los jóvenes como un grupo de riesgo, amenaza o peligro social, los enfoques que pretenden brindar visiones integradas impulsadas por las instituciones —gubernamentales y

de la sociedad civil— especializadas los reconoce como sujetos de derecho y actores estratégicos para el desarrollo.

(ii) Por medio de las políticas públicas se ha impulsado la instalación de Consejos de Juventud creados desde arriba —los cuales eluden, muchas veces, a las asociaciones juveniles—; sin embargo las grandes movilizaciones juveniles han funcionado por fuera de tales espacios, protagonizadas por colectivos y organizaciones de jóvenes que buscan canales de participación; canales distanciados de los propuestos por el Estado y sus instituciones.

(iii) Persisten las visiones de los jóvenes como apáticos, desinteresados por la política, descomprometidos con lo público y encerrados en su individualidad; aunque cada vez más se constatan colectivos y asociaciones juveniles que participan, se comprometen y disputan lo público; los cuales, escasas veces, logran ser expresados o interpelados exitosamente por el Estado.

(iv) Mientras en los discursos se reconocen la diversidad, pluralidad y multiplicidad como rasgos característicos de los jóvenes, en muchos de los programas y políticas existentes se los sigue interpelando como un sujeto homogéneo y unívoco; ofreciendo alternativas únicas que no se adaptan a las singularidades vigentes de la realidad juvenil.

(v) Por su parte, los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de protección social siguen priorizando a la niñez y comienzan a preocuparse más por la tercera edad; por tanto, no se notan esfuerzos similares por apoyar y proteger a las familias pobres que tienen hijos/as adolescentes y jóvenes.

(vi) La mayoría de los planes y programas de empleo juvenil se basan en la capacitación de los jóvenes y la adquisición de ciertas habilidades básicas a través de pasantías para promover su ‘empleabilidad’; mientras tanto siguen sin atenderse las condiciones precarias, flexibles y poco seguras de la oferta laboral, que terminan siendo expulsivas para muchos jóvenes en especial los provenientes de sectores populares o marginalizados.

(vii) Aunque en algunos casos se prioriza la educación superior pública, gratuita y de calidad, en otros se verifican enfoques centrados en la privatización y el arancelamiento; con énfasis diferenciales en materia de calidad, de acuerdo a los sectores sociales a los que va dirigida, por lo que los resultados alcanzados son notoriamente diferentes.



(viii) Entretanto los organismos de seguridad priorizan los enfoque punitivos para combatir la supuesta delincuencia juvenil, las instituciones gubernamentales de juventud y los ministerios de desarrollo social priorizan la prevención de la violencia; mirando a los jóvenes en su doble condición de víctimas y victimarios, y atendiendo los procesos de criminalización y segregación que los atraviesan.

Estamos, entonces, ante un conjunto de tensiones y paradojas complejo y de gran relevancia que habría que encararse decididamente a futuro; procurando una mayor consistencia entre teoría y práctica y en el accionar de las diversas instituciones públicas que operan en este campo. A su vez, es necesario trabajar más intensamente y con mayor pertinencia en el fortalecimiento de las políticas públicas y la profundización de la participación. En este sentido la experiencia de los años noventa ha demostrado que la impronta neoliberal de achicamiento del Estado y de apuesta al mercado como único regulador no dio buenos resultados en términos de bienestar y calidad de vida, por lo que el lugar del Estado debe ser central en varias esferas de las políticas públicas (Pinto y Flisfisch, 2011; Thwaites Rey, 2012).

Estas políticas, además, deberían contar con una perspectiva integral e integrada; coincidiendo con lo expresado por la CEPAL en 2012, en *El cambio estructural es el camino, la política el instrumento y la igualdad el objetivo de fondo*. En este sentido, es necesario apostar decididamente a reconocer las formas de participación social y política que los jóvenes construyen y proponen en sus grupalidades y territorios. Y esto se puede hacer, por un lado, entablado diálogos genuinos y respetuosos con las organizaciones juveniles desde sus códigos, prácticas y lenguajes. Por otro, apuntando a re-encantar a los jóvenes con la política institucional y estatal, modernizando y abriendo los partidos políticos y las instituciones democráticas y buscando otras vías de participación legítima. Las modalidades concretas pueden variar de país a país, asumiendo las especificidades propias de cada contexto nacional, pero lo importante es tomar debidamente nota del malestar juvenil (“si no nos dejan soñar, no los dejaremos dormir”, en el lenguaje de los indignados españoles) y actuar, en consecuencia, asumiendo que la democracia —para ser tal— debe ser inclusiva y participativa para lograr encantar a las nuevas generaciones.

Si nos centramos en la inversión pública necesaria para encarar los desafíos aquí esbozados, nos encontramos con un informe producido por la CEPAL y el UNFPA (2012) donde se ha procurado cuantificar el esfuerzo a realizar en algunos indicadores claves. Del análisis realizado, surge la convicción de que la inversión que se necesita es relevante y perfectamente asumible en el mediano plazo.

El punto de partida, en todo caso, indica que existe hoy un marcado desequilibrio al momento de cuantificar la proporción de la inversión pública en los diferentes grupos de población desde el punto de vista generacional. Así, mientras en los países altamente industrializados la inversión en menores y mayores de 30 años

es más o menos equitativa (aproximadamente, 50 % y 50 % del total), en América Latina alrededor del 80 % de los recursos van a las generaciones adultas (sobre todo a través de seguros para adultos y de pensiones u jubilaciones para adultos mayores) restando apenas el 20 % que se destina a las generaciones jóvenes.

Por otra parte, el carácter adultocéntrico que continúan teniendo la mayoría de las políticas públicas de juventud queda expuesto si realizamos una comparación entre la institucionalidad existente en juventud y la lograda en género —conquistada por el trabajo de los movimientos de mujeres durante años—. En efecto, los organismos que abordan cuestiones de género se han creado contemporáneamente junto a los ámbitos estatales de juventud; no obstante, han funcionado con una lógica totalmente diferente centrandó su labor en la inclusión de la perspectiva de género en todas las políticas públicas y por lo tanto procurando que cada institución opere con perspectiva de género. Por el contrario las estrategias dominantes en los organismos de juventud se enfocaron en lograr políticas sectoriales, específicas, descuidando las dimensiones transversales e integrales de las políticas generacionales.

A partir de estos análisis, una de las tareas pendientes de las instituciones estatales de juventud es promover una mayor integralidad en los enfoques; una más amplia interinstitucionalidad junto con una mayor descentralización; una perspectiva transversal que promueva el enfoque generacional y el fortalecimiento de la participación juvenil, interpelando a los colectivos y organizaciones de jóvenes a todos los niveles (Alvarado, Rodríguez y Vommaro, 2013).

De esta manera, para avanzar hacia enfoques generacionales e intergeneracionales en las políticas públicas de juventud, es necesario desandar los caminos que hoy orientan estas políticas a partir de paradigmas estadocéntricos y adultocéntricos (Duarte, 2002; Vommaro, 2015). La apertura hacia otros espacios de lo público (Virno, 2003) y hacia la participación de las grupalidades juveniles en la formulación, implementación y evaluación de las políticas; al igual que la incorporación de la perspectiva generacional en forma integral son elementos centrales en este proceso.

Finalmente, los análisis contenidos en este trabajo abren un interrogante acerca de lo público en las sociedades contemporáneas por lo menos en dos sentidos: por un lado, en cuanto a la participación de organizaciones sociales en la implementación de políticas públicas que conlleven a la ejecución de estas en ámbitos que excedan lo estrictamente estatal; por otro, las políticas públicas de juventud reveladas parecen terreno propicio para reflexionar acerca de si la participación juvenil permite la institución de formas alternativas de lo público no solo en cuanto a su uso o apropiación, sino también en lo referido a la producción de espacios públicos no estatales y no mercantiles a partir de lógicas juveniles comunitarias y situadas (Vommaro, 2015). Permitiendo dar cuenta de una concepción de lo público en tanto espacio de lo común (Núñez, 2013) como una posibilidad para estar juntos

(Martín Barbero, 2001) con una composición distinta —y a veces en fuga— que tensiona las dinámicas hegemónicas que promueven la segregación y la competencia. Así, si Sennett (2011) en los años setenta postuló que el siglo XX fue la época del deterioro de lo público identificando su proceso de declive y decadencia, podemos afirmar que los primeros años del siglo XXI son un momento de nueva expansión de lo público bajo una dinámica no exenta de tensiones y disputas tanto materiales como simbólicas.

En este artículo nos propusimos analizar algunos de los caminos posibles para encarar, desde las políticas públicas con enfoque generacional e intergeneracional, las situaciones de desigualdad que viven gran parte de las juventudes en América Latina. De esta manera podremos construir sociedades más justas y democráticas considerando y reconociendo la participación de los jóvenes a través de sus diversidades, capacidades y potencias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado, S.V., Rodríguez, E. y Vommaro, P. (2013). *Políticas públicas de juventud e inclusión social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Argentina: UNESCO, CLACSO.
- Bauman, Z. (2007). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, España: Paidós.
- CEPAL. (2012). *Panorama social de América Latina 2012*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Balance preliminar de la economía en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- CEPAL y OIT. (2012). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Duarte, C. (2002). Mundo jóvenes, mundos adultos: lo generacional y la reconstrucción de los puentes rotos en el liceo. Una mirada desde la convivencia escolar. *Última década*, 16, 95-113.
- Martín Barbero, J. (2001). Transformaciones comunicativas y tecnológicas de lo público. *Metapolítica*, 5 (17), 46-55.
- Núñez, P. (2013). *La política en la escuela*. Buenos Aires, Argentina: La crujía.
- OIJ, CEPAL y UNFPA. (2009). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Santiago de Chile, Chile: OIJ, CEPAL y UNFPA.
- Pinto, A. y Flisfisch, A. (Coord.) (2011). *El Estado de ciudadanía: transformaciones y desafíos del Estado en América latina en el siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.

- PNUD. (2010). *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Bogotá, Colombia: PNUD.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Ciudad de México, México: Editorial Planeta.
- Sennett, R. (2011). *El declive del hombre público*. Madrid, España: Anagrama.
- Thwaites Rey, M. (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile, Chile: CLACSO, Editorial ARCIS.
- UNFPA y CEPAL. (2011). *Informe regional de población en América latina y el Caribe 2011. Invertir en juventud*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Vera, A. (2009). *Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Virno, P. (2003). *Virtuosismo y revolución. La acción política en la era del desencanto*. Madrid, España: Traficantes de Sueños.
- Vommaro, P. (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Universitario.