

FORO NACIONAL DE JUVENTUD MÉXICO HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN DECÁLOGO DE DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA DE JUVENTUD

OSCAR DÁVILA LEÓN
CIDPA VIÑA DEL MAR CHILE

PRESENTACIÓN

Nos ocuparemos de 3 grandes ámbitos principales relativos a política pública de juventud, recogiendo algunas experiencias comparadas.

1. Como primer ámbito, estará la trayectoria seguida en los noventa como institucionalidad en materia de juventud a nivel de algunos hitos como síntesis de la década, los apuestas tendientes al fortalecimiento institucional y los actores necesarios en este proceso.
2. Un segundo tema referido a una construcción de un decálogo de desafíos para una política de juventud, donde interesa enunciar diez elementos —tentativos y discutibles— posibles de ser abordados como insumos pertinentes y constitutivos de una política de juventud.
3. Y como tercer elemento, a modo de conclusión o síntesis de cierre, nos preguntamos: qué se perdió en la década de los noventa, qué fue lo doloroso y cuáles pueden ser los caminos posibles de explorar, expresada en la interrogante ¿qué podemos esperar de la política de juventud en esta década?

PRIMERA PARTE: ALGUNOS HITOS EN POLÍTICAS DE JUVENTUD EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA O QUÉ HA SIDO DE ELLAS

1. Breve reseña sobre políticas de juventud

El diseño de políticas sociales desde el Estado se levanta es en relación con la visibilidad que se tiene de los sectores y/o actores sociales. A los jóvenes se les vio como parte del sistema educacional.

La noción de política de juventud es algo reciente y que se diferencia de otras políticas genéricas/sectoriales.

Sector juvenil identificado inicialmente con los jóvenes estudiantes universitarios.

Los sectores juveniles populares se descubren en los años 70 y 80; manteniéndose

una invisibilidad sobre los jóvenes rurales y las mujeres jóvenes hasta el día de hoy.

(Dina Krauskopf, investigadora chilena)

Podemos distinguir tres tipos de políticas de acuerdo a los paradigmas que las sostienen:

i) *tradicionales*, que enfocan el período juvenil como una transición hacia la adultez, por lo que no se visualiza a las juventudes como sujeto social del presente, pues el futuro cumple la función de eje ordenador de su preparación;

ii) *transicionales*, donde aparece el sujeto juvenil desde los problemas que amenazan el orden social o desde el déficit en las manifestaciones de su desarrollo;

iii) *avanzadas*, que se orientan al empoderamiento de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo (Krauskopf, 2000).

Paradigmas en la fase de juventud

a) *La juventud como período preparatorio en las políticas*

La juventud entendida como un período de transición entre la niñez y la adultez lleva a dar centralidad al enfoque de preparación en las políticas de juventud. Desde dicha perspectiva la política por excelencia, para las juventudes ha sido la educación. El complemento de este tiempo estructurado por la oferta educativa, es el énfasis en el uso del tiempo libre y el voluntariado para fomentar un sano desarrollo durante el período formativo (Bango, Rodríguez, etc.).

b) *La juventud como etapa problema en las políticas*

Ante la ausencia de la visibilización del sujeto juvenil en su tránsito hacia la adultez, los jóvenes parecen emerger sólo cuando perturban el orden social.

Desde este paradigma, la causa última de las «patologías» juveniles se identifica en el mismo sujeto juvenil, de ahí que la intervención prioriza la acción en él y descuida el contexto. A esto puede agregarse que el énfasis en el control favorece la estigmatización criminalizante de la juventud, lo que genera un círculo vicioso al fomentar un empoderamiento juvenil aterrador para la sociedad que los excluye.

c) *La juventud ciudadana como sujeto de políticas*

La persona joven pasa a ser considerada sujeto de derechos y deja de ser definida desde sus incompletudes. La construcción de políticas desde el paradigma de ciudadanía contribuye al avance de las políticas de juventud y ha llevado a dar centralidad a la

participación juvenil y al reconocimiento de esta etapa como un importante período de desarrollo social.

d) *El reconocimiento de la juventud en las políticas como actor estratégico del desarrollo*

A partir del paradigma que reconoce la importancia de los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, se comienza a diseñar programas, que puedan favorecer procesos de integración social para los jóvenes signados por la exclusión social aguda. Esto hace relevante un claro enfrentamiento de la exclusión con el paradigma de la juventud como actor estratégico del desarrollo expresado en la articulación de las políticas públicas con un enfoque de transversalidad y equidad.

Así se sientan bases para el desarrollo de políticas de juventud incluyentes que se imbrican con la implementación del paradigma de ciudadanía juvenil.

2. Algunos hitos en institucionalidad en materia de juventud

- a) La creación e instalación de organismos nacionales de juventud, en prácticamente todos los países de la región latinoamericana (salvo Brasil y Honduras que ya no existe), hecho ocurrido con mayor fuerza durante la década de los noventa, con diferentes énfasis y ubicaciones, desde viceministerios de juventud, pasando por institutos nacionales de juventud y por instancias dependientes de ministerios de educación afines. Definidos éstos como organismos estatales encargados de coordinar la política pública dirigida a los jóvenes, considerado como un hecho positivo y relevante. Sin embargo, estos organismos han sufrido avances y retrocesos, tanto en los planos de ubicaciones institucionales, como en las legitimidades sociales y políticas obtenidas por ellos, y principalmente en lo relacionado con los roles que debieran cumplir por estos organismos.
- b) La generación y dictación de normativas jurídicas que consideran y dotan de derechos y deberes al sector juvenil en algunos países de la región, sean a nivel de Leyes de Juventud (como en Colombia, 1997, Nicaragua, 2001, Costa Rica, 2002, Ecuador, 2001) o Estatutos que consideran estas situaciones (como el Estatuto de Crianza y Adolescencia en Brasil, 1991).
- c) El diseño e implementación de instrumentos programáticos que operativizan estas normativas o políticas de juventud, en concreto, en varios países de la región nos encontramos con Planes Nacionales de Juventud, en distintos niveles de implementación (como en Ecuador, el plan 2002-2012; México, PROJUVENTUD 2002-2006).

- d) El fomento y apoyo brindado a la creación de los organismos locales o municipales de juventud y la apertura de un conjunto importante de municipios al apoyo y generación de instancias municipales dedicadas a temáticas de juventud con alcance comunal, además de la definición e implementación de políticas locales de juventud.
- e) La instalación de espacios de participación y creación para los jóvenes, principalmente urbano populares, bajo la denominación de Casas de la Juventud o Centros de Juventud, concebidos como espacios propios del mundo juvenil.
- f) El avance en el conocimiento de la realidad juvenil, por la vía de estudios e investigaciones sobre temáticas de juventud, generadas por organismos públicos y privados. Puede destacarse en ello, tanto las Encuestas Nacionales de Juventud de manera permanente que se vienen realizando en varios países de la región (Chile, Argentina, México, Uruguay, Paraguay, entre otros); como la creación de centros especializados de estudio en juventud, desde entidades gubernamentales (México), desde el mundo de las ONG y desde ciertas universidades (la más reciente, la Unidad de Estudios sobre Juventud de la UNAM, creada en abril 2003). Y también en la creación de Observatorios de Juventud, varios en etapa de definición e instalación (por ejemplo, en Chile con el INJUV).
- g) También como un avance, la generación de programas de formación y especialización en juventud en la región, con la presencia de universidades y ONG en la implementación de diplomados, cursos de especialización o posgraduación, entre otros (donde puede destacarse vuestra experiencia colombiana con el programa de doctorado en ciencias sociales, niñez y juventud de la Universidad de Manizales y el CINDE; o la Especialización en estudios sobre juventud de la Universidad de Antioquia).
También pueden destacarse las experiencias de Brasil de la Universidad UNISINOS con su curso posgraduación en juventud; 4 diplomados en juventud en Chile (Santiago, Viña del Mar y Concepción), y algunos proyectos futuros en México, Paraguay y Perú, en etapas de definición.
- h) Permanece aún esa suerte de doble mirada sobre los jóvenes o la oposición entre dos imágenes desde la propia institucionalidad, que al decir de Touraine: la juventud como instrumento de la modernización; o elemento marginal y hasta peligroso.
- i) Aumento en los financiamientos públicos en materias de juventud, pero canalizados por los vías sectoriales, principalmente educación, trabajo y empleo, salud, seguridad, entre otros.

- j) Continúa una difícil relación entre mundo juvenil e institucionalidad pública, en buena medida debido a lógicas de actuación y expresión diferentes entre ambos sectores, ligado a una tendencia de desvinculación juvenil con el mundo de la política y una mayor presencia en el campo de lo sociocultural.

SEGUNDA PARTE: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN DECÁLOGO DE DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA DE JUVENTUD

Primero: Sobre la noción de juventud. Dejar de concebir a los y las jóvenes bajo la noción de «joven problema y carenciado», visión que ha tendido a la generación de un determinado tipo de política de juventud de carácter compensatoria; para avanzar en la comprensión del mundo juvenil como un actor estratégico del desarrollo del país, al cual deben brindarse las oportunidades para acceder a ese estatus de manera universal y para todos los jóvenes.

Segundo: Los jóvenes como sujetos de derecho. Íntimamente ligado al anterior, se precisa considerar a los jóvenes como sujetos de derecho pleno, no sólo como «beneficiarios» de ciertas prestaciones de la política pública; situación que requiere plasmarse en algún marco y/o instrumento jurídico/político que garantice el fomento y respeto de los derechos de los y las jóvenes. Pudiese ser una Ley de Juventud (como la Ley de la Juventud en Colombia, en 1997, Nicaragua, Costa Rica, etc.), un Estatuto (como el Estatuto de Crianza y Adolescencia en Brasil, en 1990), u otro instrumento similar.

Tercero: Características de una política de juventud. Creemos pertinente lo señalado en el documento de la Organización Iberoamericana de Juventud «Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, oportunidades y desafíos», donde se plantea que las políticas de juventud debieran tener la característica de ser:

- a) Integrales, encarando la problemática juvenil en todos sus componentes y con una perspectiva de conjunto.
- b) Específicas, en el sentido de responder a con precisión a las múltiples realidades del mundo juvenil.
- c) Concertadas, involucrando a todos aquellos sectores y actores relevantes en el dominio de la juventud.
- d) Descentralizadas, brindando una fuerte prioridad a los esfuerzos en el plano local, donde cobran una tremenda importancia el rol de las Oficinas Municipales de Juventud.
- e) Participativas, criterio que implica necesariamente un gran protagonismo juvenil.
- f) Y selectivas, priorizando fuertemente a los jóvenes del estrato urbano popular y rural, y a las mujeres jóvenes en particular.

Cuarto: El «capital institucional» necesario. Para viabilizar una política de juventud, es imprescindible contar con un soporte institucional. Una política pública sin una institucionalidad consistente, se vuelve algo no sustentable en el tiempo. Se precisa avanzar en la construcción de «capital institucional» en materias de juventud, a todos los niveles de la institucionalidad pública y privada. Sean los organismos nacionales de juventud, los organismos regionales de juventud, los organismos locales de juventud a nivel municipal, los consejos de juventud en los diferentes niveles, y los organismos no gubernamentales dedicados a materias de juventud. En su conjunto estos organismos pueden generar una cierta «masa crítica» que permita avanzar en la construcción e implementación de una política genérica, como las específicas que se requieren para el abordamiento de la dimensión juvenil.

Quinto: La generación de instrumentos. Nos encontramos con la necesidad de generar instrumentos a nivel de planes de acción, sean éstos de carácter nacional, regional y/o comunal, que permitan operativizar una política de alcance territorial y sectorial. En un buen avance pueden constituirse los Planes Regionales de Juventud; al igual que ciertos Planes Comunales de Juventud, por parte de algunas Oficinas Municipales de Juventud.

Sexto: El financiamiento necesario. Lo presupuestario no puede estar ausente al momento de implementar una política de juventud, cualesquiera que sea el alcance que ésta pretenda. No es una novedad que los financiamientos para planes y programas de juventud presentan lógicas encontradas, pues por una parte existe una buena cantidad de recursos involucrados directa o indirectamente en juventud para ciertas áreas de la política pública, y por la otra, hay áreas o ámbitos de intervención en materias de juventud que se hallan débilmente financiadas o no cuentan con financiamientos adecuados.

Séptimo: Un órgano rector y coordinador de la política. El tema de la rectoría en la coordinación de una política pública de juventud, rol y función que a nivel formal debiera corresponder a los organismos nacionales de juventud, pero que en la práctica su rol de rectoría de la política se encuentra un tanto acéfala y dispersa entre diferentes reparticiones públicas.

Octavo: La formación y cualificación de las personas que trabajan en materias de juventud, sea quienes lo hacen directamente con los jóvenes en su calidad profesional y/o técnica, como de quienes se ocupan de la investigación sobre juventud y políticas de juventud. Es preciso de parte del Estado y otros organismos, el dar «señales claras y precisas» que puedan incentivar y orientar a las personas que se desempeñan laboralmente en estas materias. Aquí vemos como una carencia que impacta en el ámbito de la institucionalidad en juventud, reconociendo sólo algunas iniciativas parciales y discontinuadas.

Noveno: La participación de los jóvenes. Potenciar procesos juveniles que tiendan al desarrollo y legitimidad de sus expresiones de participación, de generación de iniciativas, de agrupamiento, de representación formal e informal de los jóvenes, que los haga visibles; que les permita contar con espacios para ejercer sus demandas, y a su vez, el elevar su capacidad de interlocución con los actores y en temáticas que les son propias.

Décimo: Una agenda pública y temática priorizada. Plantearse la interrogante sobre ¿cuáles debieran ser los ejes y prioridades de una agenda pública y temática en materias de juventud para los próximos años y por dónde partir, diferenciando tareas de corto, mediano y largo plazo?

Aventurando algunos ejes y prioridades:

- a) Ampliación de derechos y espacios de construcción democrática, en la lógica de una ciudadanía ampliada o expandida.
- b) Impactar significativamente en las condiciones de vida de los jóvenes, especialmente de quienes se encuentran en situación o riesgo de exclusión social.
- c) Punto relevante lo adquiere la educación, en cobertura y calidad, desde primaria, secundaria y terciaria; como inversión en capital humano y aprovechar el denominado «bono demográfico» del que nos habla la CEPAL.

Fuera del sistema educacional no hay trayectorias juveniles ni proyectos de vida exitosos, sino que más bien se encaminan a trayectorias fallidas.

TERCERA PARTE: PÉRDIDAS, DOLORES Y ESPERANZAS

A modo de conclusión o síntesis: podríamos interrogarnos sobre tres cuestiones precisas relativas a política de juventud en los noventa: i) primero, qué fue lo perdido durante el período; ii) segundo, qué fue lo doloroso; y, iii) tercero, cuáles pueden ser los caminos posibles de emprender y sobre qué ejes avanzar hacia una política de juventud.

Las pérdidas mayores, creemos que pueden encontrarse en dos dinámicas convergentes: el arduo proceso de erosión y desinstitucionalización en lo juvenil, incluso con abiertas incertidumbres sobre los destinos que pueda enfrentar esta situación. Ambas dinámicas nos hablan de las mayores pérdidas de la década en materias de juventud.

De los mayores aprendizajes dolorosos, si es que logramos concebirlos y conceptualizarlos como aprendizaje significativo para el futuro, los cuales nos dejen alguna lección y experiencia, podemos señalar la trayectoria de desvanecimiento, anonimato y pérdida del actor social juvenil, como actor moribundo en el intento de convertirse en cuanto tal, con visibilidad, capacidad de articulación, propuesta e interlocución con otros actores vinculados a los temas y acciones de juventud.

Finalmente, sobre cuáles serían los rumbos y ejes a seguir para una política de juventud, creemos que la tarea principal se asocia al situar la discusión y las acciones en el marco de lo «ético-político», en un recentrar las viejas y nuevas perspectivas que han ido surgiendo en torno a la construcción de política pública de juventud.

Implica una recuperación y levantamiento del tema desde una óptica política, no quedando solamente restringida a concepciones programáticas, administrativas o exclusivamente centradas en la *agregación* sectorial de diferentes instrumentos; sino que es plantear el problema como un problema político, que requiere respuestas iniciales desde ese mismo nivel, lo que posibilitaría la definición y generación de planes de acción, y los soportes institucionales pertinentes a ser enmarcados dentro de una agenda pública que considere estas materias de juventud.

Dependiendo de esas definiciones y opciones, surge la interrogante sobre escenarios futuros posibles: ¿qué podemos esperar de las políticas de juventudes para esta década?; y las alternativas pueden ser: nada, poco o mucho.

Nada si se avanza hacia un desmantelamiento de la incipiente institucionalidad en juventud, sumado a la instalación hegemónica —discursiva y fáctica— de la noción de juventud en riesgo.

Poco si el estado de la cuestión se mantiene sin grandes cambios y continúan pendientes las definiciones requeridas, continuando con un quehacer desarticulado, programático y sectorial disperso, planificado desde las necesidades e intereses de las agencias gubernamentales más que de los sujetos, con financiamientos cada vez menores.

Y mucho si se impulsan y fortalecen procesos, instrumentos, instituciones, financiamientos y dinámicas que revitalicen y otorguen relevancia a las materias de juventud en el concierto de la «cuestión pública», con un eje ordenador en la perspectiva de entender al mundo juvenil desde la noción de la ciudadanía integral y no como meros receptores y beneficiarios de la menuda política social, donde los jóvenes sean reconocidos y tratados como ciudadanos plenos, con derechos y deberes claros, y sientan que pueden contar con una institucionalidad pública preocupada de su suerte, especialmente hacia quienes presentan mayores desventajas sociales.