29 Avances DE INVESTIGACIÓN

Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina.

Dana Borzese, Leandro Bottinelli y Vanesa Gladis Luro

Fundación Carolina
CeALCI

Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina

DANA BORZESE
LEANDRO BOTTINELLI
VANESA GLADIS LURO

INFORME FINAL DE INVESTIGACION

Área: Políticas Públicas

Línea de investigación: Los pactos sociales: participación de los diferentes actores en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas

Fecha: Enero de 2009

Índice

Índice **2**

Resumen ejecutivo **4**

Introducción **9**

Objetivos del estudio 9
Objetivo general. 9
Objetivos específicos. 9
Algunos antecedentes 10
El lugar de este proyecto en el campo de la investigación en juventud 11

Marco conceptual **13**

La juventud como temática pública en perspectiva histórica 13
Campo de la juventud 14
Campo político 15

Metodología **17**

Hipótesis 17
Dimensiones de análisis e indicadores 18

Un aporte para la institucionalidad de juventud en América Latina. Estudio de casos: Argentina, Brasil, Costa Rica y México **20**

Brasil y la transversalidad 25
Costa Rica y la ley integral de juventud 38
México y su trayectoria institucional 49
Argentina y una institucionalidad con discontinuidad 61

Conclusiones y recomendaciones **74**

La estructura típica de una ley nacional de juventud 74
La transversalidad de las políticas de juventud respecto de las políticas sectoriales 75
Financiamiento de las áreas gubernamentales de juventud 76
Participación juvenil en las políticas (no solo “de juventud”) y en la política 77
Debilidad institucional de los nuevos actores juveniles y su impacto en la participación en políticas públicas. 78
Políticas de juventud en el nivel local 78
Argumentos clave para impulsar una la ley nacional de juventud. 79
Distintos tipos de ley de juventud 80
La juventud no organizada y las ONGs que expresan sus demandas y promocionan sus derechos 81
El aporte de la Convención Iberoamericana de los Jóvenes a las leyes de juventud 82
Investigaciones y diagnósticos sobre juventud: académicas y gubernamentales 82
Reconocimiento y fortalecimiento del campo de juventud 83

Bibliografía general **84**

Bibliografía utilizada para el caso México 86
Bibliografía utilizada en el caso Brasil 87

Bibliografía utilizada en el caso Costa Rica 88
Bibliografía utilizada en el caso Argentina 88

Anexos 89

Anexo I: Apuntes complementarios sobre el marco conceptual de la investigación. 89
Anexo II: Fuentes de información 103
Anexo III: Actividades realizadas en el marco de la investigación 106

Resumen ejecutivo

El presente informe es el resultado de la investigación "Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina: Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina". El estudio fue desarrollado durante el año 2008 por Fundación SES (Argentina) a través de un equipo integrado por Dana Borzese, Leandro Bottinelli y Vanesa Luro, con Cecilia Sleiman como asistente de investigación. Además colaboraron en diferentes etapas del estudio Roberta Ruiz que forma parte del área de investigación de Fundación SES y con Sebastián Muñoz, pasante de Fundación SES de nacionalidad chilena. La investigación ha contado con el apoyo de la Fundación Carolina (España) a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI).

El objetivo inicial de investigación fue modificado al comienzo de la investigación ya que observamos en una primera etapa del estudio que la institucionalidad de juventud en la región no estaba únicamente atada a los procesos de construcción de las leyes. Entonces el objetivo giró en torno a analizar la institucionalidad de juventud de países de América Latina y su relación con las políticas públicas de juventud, a partir del estudio sociológico de la legislación de juventud en casos significativos de la región. La investigación fue realizada a partir del análisis de fuentes secundarias de información y de entrevistas a informantes clave sobre la temática.

La hipótesis que guió la investigación es que *la calidad de las políticas públicas de juventud (en los países de América Latina) depende del grado de desarrollo de la institucionalidad de juventud y del campo de juventud de cada país. La existencia y el tipo de legislación sobre juventud, como un componente de la institucionalidad de juventud, contribuye a fortalecerla y, por tanto, a mejorar la calidad de las políticas públicas en esta temática. Asimismo, existe una relación significativa entre el grado de desarrollo de la institucionalidad y campo de juventud, y el nivel de desarrollo de los países*.

En primer lugar, para poder ubicar el lugar de esta investigación en el campo, procuramos recoger diversos enfoques y conceptualizaciones sobre el campo de la juventud, para luego poder analizarlos a la luz de los casos escogidos. Focalizamos sobre todo en la discusión del lugar de las políticas públicas, haciendo hincapié en conceptos como campo de juventud, institucionalidad de juventud, políticas públicas de juventud, sistema político y derechos de los jóvenes.

Hemos reconocido que la institucionalidad se construye a partir de una compleja cantidad y combinación de factores, y que no puede reducir únicamente a alguno. Los elementos que la componen son tanto la legislación y las decisiones y contenidos políticos como las burocracias

y diferentes entramados institucionales que están presentes en el desarrollo de las políticas públicas, y que hacen viables la elaboración y la implementación de las mismas.

Las cuatro dimensiones o variables de análisis que se han recortado para operacionalizar los objetivos de este estudio, son también los componentes de la hipótesis de la investigación: 1- Calidad de las políticas públicas de juventud; 2- Características del campo de juventud; 3- Grado de desarrollo de la institucionalidad de juventud; 3- Características de la legislación de juventud (desde una perspectiva sociológica). Para su abordaje se seleccionaron cuatro casos que corresponden a los países de Brasil, México y Costa Rica; para luego poder profundizar también en Argentina.

En el caso de Brasil, es destacable su vocación por construir políticas transversales. Si bien no tiene una ley integral de juventud, la ley que funda la Secretaría de Juventud y el Consejo Nacional de Juventud habilita un trabajo directo con la Secretaría de la Presidencia, y una relación articulada con los demás ministerios. Es aún apresurado evaluar este tipo de gestión, ya que es recién a partir de 2005 que se está llevando adelante. Es interesante igualmente el proceso que se está desarrollando en el CONJUV en tanto espacio de discusión y coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil en un sentido muy amplio, que tienen en Brasil una trayectoria muy importante, y que muchas veces son quienes construyen las demandas y las colocan en la agenda pública.

México tiene una historia de muchos años en cuanto a políticas de juventud, e instituciones arraigadas, siendo el Instituto Mexicano de la Juventud la cabeza de la gestión. Sin embargo, el IMJ ha sufrido sucesivos vaivenes políticos, y no ha logrado construir la fortaleza necesaria para poder incidir estratégicamente en la política de juventud mexicana. Son importantes aún un mayor involucramiento real y profesional de los jóvenes en la política, un conocimiento certero de la situación de la juventud en el país, y decisiones y acciones estratégicas y a largo plazo para la juventud.

Costa Rica es el único de los casos estudiados que cuenta con una ley integral hacia la persona joven, donde se considera a los jóvenes como sujetos de derechos, se crean espacios de articulación del Estado con la sociedad civil, y se plantean trabajos articulados con los diferentes ministerios. Sin embargo, existen aún desafíos respecto a la difusión de la ley, la participación de los jóvenes en la política pública y la implementación de la misma. Hay aun jóvenes y organizaciones de jóvenes o que trabajan con jóvenes que desconocen la ley, los programas no llegan muchas veces a todas las regiones del país, y también existen serios problemas presupuestarios para implementar las políticas. En este sentido, podemos observar que la mera existencia de la ley no ha implicado la construcción de una política pública de alcance nacional, y que queda aún un interesante camino por recorrer en cuanto a dotar a la temática de la legitimidad social necesaria para que tenga verdadero impacto y sustento en un campo de la juventud.

Argentina ha tenido una historia de discontinuidades alrededor de las instituciones que han llevado el título de "Juventud", y no tiene leyes específicas para la temática. Actualmente, la Dirección Nacional de Juventud, creada por decreto en el año 2000, es el organismo a cargo de la política nacional de juventud. Existen varios déficits alrededor de la misma, entre los que encontramos falta de presupuesto, ausencia de apoyo político para el fortalecimiento del área, y poca o nula capacidad de articulación con la política sectorial hacia los jóvenes impulsada de otros ministerios. La combinación de estos factores hace difícil la interpelación de los jóvenes en tanto "sujetos jóvenes", y la política de juventud corre por los carriles de la política educativa, la de salud, la de trabajo, que tienen un tratamiento de los jóvenes en cuanto alumnos, pacientes, empleados, etc. Constituye un gran desafío poder pensar una política que articule estos sentidos otorgados a los jóvenes y que se creen los canales institucionales para viabilizar estas políticas y fortalecer a los actores del campo.

A modo de conclusión, intentamos extraer aprendizajes para los distintos países de la región, más allá de los casos tomados como ejemplos. La intención es iluminar acerca de algunos núcleos o tensiones clave a la hora de pensar en leyes y fortalecer la institucionalidad de juventud.

Si quisiéramos construir leyes de juventud, deberíamos eventualmente considerar una definición de la edad de las personas jóvenes que para la región comúnmente oscila en un rango entre 12 y 35 años. Una recomendación sería que la edad para considerar a una persona "joven" fuera a partir de los 18 años, de manera de no entrar en conflicto con las leyes de niñez y adolescencia, y de esta forma evitar un tratamiento menos beneficioso para jóvenes de menos de 18 años en conflicto con la ley penal.

Otro tema que ha surgido en todos los casos es la transversalidad. Es una perspectiva muy interesante, superadora en muchos sentidos de formas más tradicionales de hacer política. Es importante que en la legislación se describa de qué manera el órgano de juventud va a interactuar con las demás áreas de gobierno, que contemple mecanismos para la articulación con la sociedad civil y su incidencia en políticas públicas, así como también una sensibilización a los diferentes agentes estatales acerca del enfoque de juventud.

Es fundamental también el tema del presupuesto. Muchas veces las áreas de juventud, al contar con políticas "transversales" no tienen decisión sobre el destino y aplicación de los fondos que dependen de las áreas con las que articulan. Es muy necesario que en la ley de juventud se defina claramente cuáles serán los recursos financieros con los que contará el área y que los mismos no provengan de otras partidas presupuestarias para evitar competencias, para que la ley no se transforme en una mera enunciación de derechos e instituciones.

En relación a la participación de los jóvenes, existen varios puntos. Uno es su participación en políticas públicas, tema recurrente en las agendas y muchas veces mal utilizado por los espacios de gobierno, en tanto creación de espacios ficticios o manipulados. Creemos que los

partidos políticos son una herramienta fundamental a la hora de canalizar y llenar de contenido la participación de los jóvenes. Si bien hoy por hoy existe una crisis de representación de los partidos, y muchos jóvenes no los consideran como una participación viable, consideramos que apostar a la modificación de esta situación es importante. Otro punto es que muchas veces la participación de jóvenes en espacios culturales, sociales –como ONGs, o de tribus juveniles, son muy precarios en términos de institucionalidad, en comparación con actores más tradicionales del campo de la juventud, como los estudiantes, los sindicatos, los partidos. Sin embargo, para el Estado esto puede ser una ventaja a la hora de convocar actores, porque con los más "nuevos" serán más fáciles el diálogo y la negociación. Las leyes deberían contemplar estrategias para convocar a involucrar a toda la diversidad de jóvenes.

Sin embargo, si nos guiamos por la definición de Pierre Bourdieu, para quien un campo es "un universo en el que se incluyen los agentes e instituciones que producen y reproducen el arte, la literatura o la ciencia". (Bourdieu, 1997:74-75), podemos comprender que no todos los actores del campo son representaciones de jóvenes. Existen ciertas organizaciones constituidas por adultos que trabajan para la juventud, que han desarrollado investigaciones y propuestas de trabajo con jóvenes, que más allá de que no ostenten una legitimidad proveniente de los jóvenes, sí son una palabra autorizada para hablar de temas de juventud. Muchas veces procuran representar la voz de los jóvenes no organizados. Es por eso que tanto estos jóvenes no organizados como las organizaciones de carácter más técnico deben también tener un lugar identificado a la hora de una ley de juventud.

Como mencionamos, existe una gran dispersión y variedad de colectivos juveniles. Y es en la articulación de los órganos estatales con los colectivos de jóvenes, que las instancias locales de juventud tienen un rol muy importante, teniendo mucha llegada e interacción. Sin embargo, alcanzar el nivel más macro –nacional- parece ser una tarea de titanes. Es necesario reforzar los niveles meso estatales para que los jóvenes tengan una participación en niveles más generales y logren una mayor incidencia en las políticas.

La ley cumple no sólo un rol de enunciar derechos, obligaciones y estrategias frente a las políticas públicas, sino que también tiene otros sentidos, como el de visibilizar la temática de juventud ante la opinión pública. El momento de debate y sanción de una ley es una excelente oportunidad para visibilizar el problema y perfilar modelos de abordaje alternativos de la problemática juvenil. Sin embargo, no debe ser el único ni el primordial objetivo, ya que campañas pueden hacerse por otros medios. El principal motor y argumento para una ley es la necesidad de dotar de estabilidad, permanencia de criterios, institucionalidad y recursos a las políticas públicas de juventud.

Existe un debate acerca de qué tipo de legislación es aquella sancionada o a sancionar para la juventud: Rodríguez distingue entre leyes abarcadoras, por un lado, que incluyen una declaración derechos de los jóvenes, delimitan y definen un "sujeto joven", planifican una

institucionalidad de juventud determinada y asignan roles y recursos para dicha institucionalidad; y leyes acotadas, por otro, las cuales son más concretas y se limitan a crear instituciones que lleven adelante la articulación o implementación de políticas públicas de juventud. Sea cual fuese la ley a desarrollar, es importante que a priori se estudien cuáles serán las resistencias y dificultades que deben vencerse para sancionarla, ya que deben ser destinados muchos recursos para esta tarea. Es sustancial no perder de vista que el objetivo es lograr que los jóvenes tengan políticas públicas que garanticen sus derechos, más allá de que la ley sea integral o se trate de alguna más acotada. En pos de este objetivo, también es importante dar continuidad a las políticas y acciones que se llevan adelante para la juventud. Las normativas y regulaciones emanadas por organismos legislativos nacionales o sub-nacionales pueden ser instrumentos válidos para fortalecer la sostenibilidad en el tiempo de las políticas de juventud, como así también las declaraciones internacionales, tales como la Convención Iberoamericana de Derechos de las y los Jóvenes.

Por último, nos interesa señalar la importancia de impulsar investigaciones sobre juventud que toman como unidad de análisis a los jóvenes organizados, y que superan la mera investigación de opinión a personas jóvenes de manera individual. Indagar en la forma en que los jóvenes se organizan puede arrojar pistas sobre las distintas estrategias para poder convocar y hacer participar de una manera coherente a las juventudes en las políticas públicas.

Introducción

Objetivos del estudio

En la formulación inicial de este proyecto de investigación se había planteado como objetivo analizar procesos de construcción, sanción e instrumentación de 2 o 3 leyes nacionales de juventud en América Latina, enfocando la mirada en la participación de los actores sociales en dichos procesos y en las políticas públicas de juventud implementadas una vez sancionadas las leyes, poniendo en relación dichos procesos con la experiencia Argentina respecto de proyectos de leyes de juventud y perspectivas futuras de sanción de una ley.

A partir de la revisión bibliográfica y del estudio preliminar de la legislación de juventud existente en los distintos países de América Latina, realizamos una adecuación de los objetivos iniciales y un cambio en el recorte del objeto de estudio, ampliando la mirada desde las "leyes de juventud" hacia la "institucionalidad" de juventud (concepto que incluye a la leyes). Esto nos permitió también ajustar las preguntas de investigación y formular una hipótesis de trabajo, algo que no había sido posible inicialmente por tratarse de un estudio de carácter exploratorio. Es importante señalar, que esta modificación nos permitió incluir en el análisis al conjunto de instituciones y regulaciones que no son específicamente leyes de juventud y que forman parte de la institucionalidad de juventud, dimensión determinante de la calidad de las políticas públicas que se implementan en relación a la juventud.

Objetivo general.

Analizar la institucionalidad de juventud de países de América Latina y su relación con las políticas públicas de juventud, a partir del estudio sociológico de la legislación de juventud en casos significativos de la región.

Objetivos específicos.

- Caracterizar la institucionalidad de juventud en América Latina.

- Estudiar la legislación de juventud en América Latina, desde una perspectiva sociológica que enfatice la relación con los actores sociales.

- Revisar críticamente el espíritu y el texto y articulado de todas las leyes nacionales de juventud sancionadas en América Latina en los últimos años.

- Analizar la naturaleza de las políticas públicas de juventud, en el marco de la institucionalidad existente.

- Poner en relación dichas experiencias con el caso argentino respecto de las políticas públicas de juventud y del escenario posible de construcción y sanción de una ley.

Algunos antecedentes

Si bien la literatura sobre políticas públicas de juventud se ha desarrollando de manera significativa en los últimos años, el tema de la legislación y la regulación no ha encontrado aún mucho eco en el campo de estos estudios. Dos especialistas en temas de juventud que han analizado el tema recientemente son Sergio Balardini (Argentina) y Ernesto Rodríguez (Uruguay).

Al respecto Sergio Balardini señala aportes positivos que una ley de juventud puede realizar para consolidar las políticas de juventud. Reflexionando sobre el caso argentino, el autor escribe:

"En nuestra perspectiva, sería fundamental acompañar el desarrollo de políticas y programas, con la sanción de una ley de Juventud, convencidos del avance que este acto significaría, en la medida en que aportaría un mayor anclaje y estabilidad a instituciones y programas y, especialmente, de la importancia de que este proceso atraviese una instancia de concertación política y social que dote de mayor legitimidad y continuidad a las políticas de juventud, permitiendo que en el debate se expresen los distintos sectores involucrados de una u otra manera en los temas de juventud. De este modo, se construiría una auténtica política pública"[1]

En este pasaje se establece una relación de sinergia entre la legislación de juventud y las políticas de juventud, enfatizando, por una parte la oportunidad que significa el proceso de debate y sanción de una ley de juventud para trazar acuerdos políticos entre actores y dotar así de mayor soporte y legitimidad a las políticas. Hasta aquí, una justificación política de la necesidad de una ley. Por otra parte, el argumento institucional: una ley puede generar mayores grados de permanencia de las políticas, dotar de estabilidad a los organismos encargados de implementación.

Hay otro conjunto de argumentos que enfatizan por sobre la necesidad de una ley, la importancia de construir mecanismos e instituciones concretos capaces de implementar políticas de juventud de calidad, para lo que una ley de juventud no es estrictamente necesaria. Ernesto Rodríguez afirma:

"Hay que trabajar en el fomento de la integración de las y los jóvenes en espacios más amplios de participación ciudadana (presupuesto participativo, control social de políticas públicas, desarrollo comunitario, etc.) y en lo que atañe a "leyes", es mejor preocuparse porque las leyes

[1] Balardini, Sergio; "Políticas públicas de juventud en Argentina. Balance y perspectivas". En "Políticas de juventud en América Latina. Argentina en perspectiva". Gerber, Elisabeth y Balardini, Sergio, compiladores. FLACSO, FES, Buenos Aires, 2004. PP 30 y 31.

que se aprueban en nuestros congresos (sean del tipo que sean) no perjudiquen y –ojalá- beneficien a las y los jóvenes."[2]

Rodríguez, analizando algunos casos de leyes de juventud existentes que conviven con magros resultados en las políticas públicas de juventud, concluye que el mejor camino no es hacer grandes apuestas para sancionar ambiciosas leyes de juventud sino explotar marcos legales existentes y crear institucionalidad, esto es, mecanismos concretos para promocionar y garantizar los derechos de los jóvenes. Por otro lado, Rodríguez comprueba que en el caso de la sanción de Leyes Nacionales de Juventud en algunos países, se dedicaron esfuerzos sociales de magnitud para aprobar leyes que poca repercusión tuvieron en las políticas. Por otro lado, también constata la existencia de casos de leyes sancionadas por la capacidad de lobby de grupos particulares, más allá de todo proceso de debate y de planificación respecto a las consecuencias de una ley como la mencionada. El resultado ha sido también en este caso, la existencia de una ley que puede ser muy de avanzada en su texto y en su espíritu, pero que aporta muy poco a la implementación de políticas públicas.

Nos interesa también destacar la clasificación de leyes de juventud construida por Rodríguez entre, leyes abarcadoras o ambiciosas por un lado, y leyes acotadas, por otro. En el primer caso, se refiere en general a las que se denominan leyes nacionales de juventud que incluyen una declaración derechos de los jóvenes, delimitan y definen un "sujeto joven", planifican una institucionalidad de juventud determinada y asignan roles y recursos para dicha institucionalidad. Por el contrario, las leyes acotadas son más concretas y se limitan a crear instituciones que lleven adelante la articulación o implementación de políticas públicas de juventud. Entre los países con leyes abarcadoras Rodríguez incluye a Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela. Los países con leyes acotadas serían Chile, Perú y México. Esta clasificación es importante para nuestra investigación porque se relaciona con los casos de estudio elegidos (Costa Rica, Brasil y México) y porque en ella se juega, a nuestra manera ver, una cierta forma de entender la institucionalidad de juventud y el rol que juegan los actores sociales en la sanción y aplicación de las leyes y políticas de juventud. Y en esta relación entre actores, institucionalidad, legislación y políticas públicas, se juega el nudo de esta investigación.

El lugar de este proyecto en el campo de la investigación en juventud

Después de algunas décadas de desarrollo de la sociología de la juventud, los paradigmas desde los que pensamos el fenómeno se han diversificado y enriquecido. El enfoque

[2] Rodríguez, Ernesto; "Leyes de Juventud en América Latina: ¿Para qué sirven?". Montevideo, 2007. Texto redactado originalmente para su inclusión en la Serie "Temas del Mes" del Portal de Juventud de América Latina www.joveneslac.org) ampliado en esta oportunidad para contar con una visión más abarcativa y representativa del conjunto de la región. Pág. 12.

demográfico, el de la moratoria social, el de las culturas juveniles[3] son algunas de las conceptualizaciones del fenómeno juvenil que han marcado diferentes épocas y diferentes necesidades de la intervención en este campo. Todos ellos han aportado para que entendamos al fenómeno juvenil desde la complejidad y la diversidad que tiene y han contribuido a enriquecer las intervenciones sociales y políticas en la temática.

En América Latina la investigación en temas de juventud acumula ya algunas décadas de desarrollo. Las restauraciones democráticas en la región ocurridas en la década del ´80 y la celebración de la Año Internacional de la Juventud (1985) impulsado por las Naciones Unidas[4] pueden considerarse como hechos que dieron un importante impulso al tema. Sin embargo, entendemos que este campo de investigación no cuenta aún con un enfoque predominante y acuerdos conceptuales, aún cuando sea destacable el desarrollo reciente de instituciones, redes de investigación y ciertos debates comunes que nutren un pensamiento sobre juventud en la región.

Este pensamiento y estudio sobre lo juvenil ha tenido un desarrollo concomitante con la creciente importancia que la temática de juventud ha ganado en las agendas internacionales y en las de los gobiernos, dando lugar a una fecunda interacción con el desarrollo de políticas públicas de juventud. Por esta razón, existe una buena cantidad de estudios, ensayos e investigaciones sobre juventud que se centran en el tema de las políticas públicas de juventud, analizando sus supuestos, sus impactos, sus desafíos, entre otros elementos.

Esta investigación se inscribe dentro de este conjunto de indagaciones relacionadas con las políticas de juventud. En particular nos interesa analizar la relación de las políticas públicas de juventud con la institucionalidad y, dentro de esta dimensión, con la legislación de juventud existente, intentando reconocer el aporte de estos marcos regulatorios a la calidad de las políticas públicas de juventud.

[3] Para un análisis de estos abordajes sobre el fenómeno juvenil, Dávila de León, Oscar; “Adolescencia y juventud: de las nociones a los abordajes. Nociones y espacios de juventud”. Ultima década Nº21, CIDPA Valparaíso, Diciembre 2004, PP. 83-104.

[4] Naciones Unidas, 1985 - Resolución de la Asamblea General sobre el Año Internacional de la Juventud (A/RES/40/14). Disponible en internet: http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/library.htm#resolutions

Marco conceptual

En este apartado, se desarrollan los elementos conceptuales utilizados para llevar adelante la investigación. Se trata de un marco elaborado para analizar las relaciones entre juventud, sociedad y estado; para comprender parte de la dinámica de las políticas públicas de juventud en América Latina; y para dar significado a las legislaciones y regulaciones que impactan en las políticas públicas de juventud. En este conjunto de conceptos que se ponen en juego para dar sentido al objeto de estudio, nos interesa especialmente destacar los de campo de juventud, campo político, campo de poder, institucionalidad de juventud y políticas públicas de juventud;

La juventud como temática pública en perspectiva histórica

El proceso de desarrollo de las sociedades modernas, trajo consigo una mayor complejidad en la organización política y en las funciones de los Estados. Dejando atrás la fórmula liberal de Estado mínimo, los Estados modernos comenzaron a desarrollar nuevas lógicas y estrategias de regulación e intervención en los campos de la salud, la educación, la actividad económica, entre otros.

En el plano de los derechos esta mayor complejidad y expansión de funciones, admite un lectura desde la clásica formulación de Thomas Marshall sobre las "esferas de ciudadanía".[5] El desarrollo de las sociedades modernas puso de relevancia el conflicto entre igualdad política y desigualdad social. Una forma de intervenir sobre este conflicto fue la mencionada ampliación de las esferas de ciudadanía, incrementando los espacios de igualdad, desde los derechos civiles (libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad); pasando por los derechos políticos (participación en la administración de lo público); y llegando a los derechos sociales (acceso a bienestar y servicios sociales).

Estas esferas de la ciudadanía o generaciones de derechos, pueden entenderse también como círculos concéntricos que implican la ampliación de aquellas dimensiones de lo social en las que se entiende que el Estado tiene algo que decir. La historia de los últimos siglos registra, en este sentido, un conjunto de temáticas o dimensiones de la vida social cuya administración va tomando cada vez más carácter de tema público y dejando de concernir sólo a la dimensión de lo privado (la familia, la iglesia, etc.).[6]

La temática de juventud ha entrado con fuerza como uno de los temas en los que se entiende que el Estado y las políticas públicas tienen algo para decir. Los caminos a través de los que se ha producido la extensión de los temas de interés público han sido, en la mayoría de los casos, caminos de conflicto. Cada tema que se postula para ingresar en esa agenda de problemas,

[5] Marshall, Thomas; "Ciudadanía y clase social"; Conferencia de Cambridge. 1949.

[6] Leiras, Marcelo; La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional". En "La incidencia de la sociedad civil"; Acuña, Carlos y Vacchieri, Adriana; comp. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007. Pág. 32.

genera una disputa sea para definir la legitimidad de ese ingreso, como para determinar las modalidades a través de las que el Estado interviene frente a esa problemática. La llamada "Cuestión Social" a comienzos del Siglo XX es un caso paradigmático en este sentido. A través de la movilización y participación del movimiento obrero, de los partidos socialistas, de la iglesia católica y de los sectores conservadores que visualizaban una amenaza en la movilización obrera, se fue constituyendo una constelación de problemas en torno al mundo del trabajo y sus actores que decantó en un momento en la implementación de políticas públicas y en una legislación, a través de la que los Estados nacionales establecieron criterios y mecanismos de regulación e intervención en esa cuestión.[7] La ampliación de los derechos permite dar sentido a las emergentes demandas sociales, considerando las movilizaciones sociales, conflictos y demandas que le dan origen, pero estableciendo una correlación con los objetivos de un determinado modelo de desarrollo. Ese es en parte el doble juego de la política social: democratizar y funcionalizar: democratizar de acuerdo a un modelo de desarrollo, con límites y posibilidades.

Campo de la juventud

Para la delimitación del concepto campo de la juventud propondremos que en este espacio se juega la lucha por el establecimiento de "las representaciones de la juventud". En la lucha por producir, reproducir y difundir "las representaciones legítimas de la juventud" se juega la definición de las necesidades, las características, las demandas y los derechos de los jóvenes entre otros factores clave. También propuestas para garantizar esos derechos y acciones que toman como referencia a los jóvenes y su realidad.

Para comprender al campo de juventud, hay que establecer una distinción entre éste y lo que podría denominarse *mundo juvenil*, entendido como el conjunto de los agentes a los cuales socialmente se los reconoce como jóvenes por sus habitus y prácticas. Hecha esta distinción, diremos entonces que el campo incluye a los no necesariamente reconocidos como jóvenes, pero que toman posiciones y establecen una disputa por las representaciones de juventud y, por lo tanto, por los recursos propios del campo de la juventud (ONG, servicios nacionales de juventud, asociaciones de padres, asociaciones de profesores, investigadores, etc)[8].

En referencia a los agentes del campo de juventud, nos permitimos mencionar los que nos parecen más relevantes a los fines de esta investigación, en el subcampo adulto: a) organismos de gobierno dedicados a temas de juventud; b) organizaciones de la sociedad civil que trabajan con jóvenes; c) medios de comunicación; d) instituciones de enseñanza dedicadas

[7] Sobre el desarrollo de la cuestión social, se consultó: Castel, Robert; "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado", Buenos Aires: Paidós.

[8] Es posible que un mismo agente pueda pertenecer al mismo tiempo o no al campo de la juventud y al mundo juvenil, pero el primero, más acotado, referirá siempre a esa disputa por "lo que es (socialmente) ser joven", y el acceso a determinados recursos que permiten influenciar sobre las prácticas juveniles.

a juventud; e) secciones juveniles de los credos religiosos y de organizaciones sociales tradicionales como sindicatos; f) juventudes de partidos políticos. g) organismos internacionales dedicados a temas de juventud, h) especialistas e investigadores en juventud. En el subcampo juvenil: a) grupos de jóvenes movilizados, b) grupos pertenecientes a tribus urbanas, c) grupos barriales. La utilidad del concepto de campo en este punto, es que permite por un lado delimitar un conjunto de agentes que constituyen política y discursivamente el tema de la juventud y, por otro, que abre la puerta para caracterizar a cada actor, identificar capitales, intereses y posiciones de cada uno, y en definitiva, pensar escenarios de intercambio, cooperación y conflicto.

Campo político

Para comprender la relación del mundo juvenil y el campo de la juventud con las políticas públicas es necesario dar cuenta de la especificidad del campo político, el Estado y su institucionalidad, pues éstos serán los mediadores activos de las demandas relativas a los jóvenes. Así la extensión de los temas juveniles, sus problemas de ingreso a la agenda pública, el tipo de tratamiento de estos problemas, da paso a preguntarse por el carácter de éste procesamiento. Más que una relación directa entre "jóvenes", agentes del campo de la juventud y "políticos", pareciera ser que se dan complejas interacciones entre éstos. Aun más, existen relaciones al interior mismo de lo que se ha llamado "la política", que gracias al concepto de "Campo político" es posible vislumbrar. La política puede comprenderse como una construcción, y su escisión de lo social como un "producto de un particular proceso histórico de representación de lo social inherente a su institucionalización[9]". La sociedad es una construcción social, pero la capacidad simbólico instituyente, se intenta apropiar por un particular campo, el campo político.

Bourdieu parte de la premisa que la población en general se cree capaz de juzgar objetivamente lo que sucede en su sociedad. Es el campo político el que juega en la línea de cambiar esta perspectiva, influyendo o manteniendo determinados principios de sociedad. Dicho en otros términos, el campo político juega a imponer una propia idea de sociedad como "legítima", mediante determinados principios de visión y división de lo que es el mundo social. Para este autor la fuerza simbólica de tales representaciones, tienen una importancia práctica, pues las ideas en disputa en la arena política, permitirán constituirse en ideas-fuerza, posibilitando la constitución de grupos, movilizando a los agentes (agrupándolos, mediando en sus prácticas). Estas ideas-fuerza actúan en los discursos sociales visibles, pero tienen su punto de llegada en el monopolio del uso legítimo de las "reservas políticas" (derecho, ejército, policía, fondos públicos, administración, políticas públicas) y el poder de definir que es lo que pertenece a estas reservas. En último término la consolidación de estas ideas fuerza, se

[9] Colombo, Eduardo: De la polis y del espacio social plebeyo, en "La Sociedad contra la política"; Editorial Nordan-Comunidad y Editorial Altamira; 1º Edición 1993, Montevideo, pág.25.

sustenta en el monopolio del uso legitimo de las reservas políticas del Estado. Así "*Las luchas políticas* – según Bourdieu - *son luchas entre responsables políticos, pero en esas luchas, los adversarios, que están en competencia por el monopolio de la manipulación legítima de los bienes políticos, tienen un juego común que es el poder sobre el Estado (que pone fin, en cierta medida, a la lucha política puesto que las verdades de estado son verdades transpolíticas, al menos oficialmente)*[10]. Existe la intención de proponer (o imponer) determinados principios de visión y división del mundo social - para lo cual se utilizan las reservas políticas disponibles, donde el Estado será el elemento base-, pero esto tiene un particular tipo de procesamiento (no se da una relación directa entre actores sociales y campo político), que deriva por un lado de la autonomía del campo político y de la relación que establece con lo que Bourdieu llama los profanos, su base de legitimación. En primer término el campo posee una especificidad por sus respectivos capitales, agentes y sus posiciones, habitus, luchas y alianzas, definidos en su interior. Los políticos entre ellos se reconocen, tienen sus competencias, actúan de ciertas formas, establecen discusiones de acuerdo a los intereses que representan al interior del campo, hay algunos mejor posicionados que otros para decir tal o cual cosa. En resumen existe un pequeño mundo al interior de la política, un "microcosmos". Así es interesante ver como se establecen los límites de los que están o no en su interior, presentándose a su vez una permanente lucha por qué agente debería estar o no presente, una lucha por los límites. De esta forma al comprender la especificidad del campo, también se comprende un límite frente a los "profanos" (diferentes a los profesionales políticos, por ejemplo los jóvenes organizados).

En este contexto la institucionalidad puede entenderse como un subcampo al interior del Estado, que se construye a través del aprendizaje y la acumulación de fuerzas y alianzas, la capacitación y consolidación de cuadros y equipos técnicos, el capital social que se desarrolla entre los agentes del campo, de los avances del conocimiento, de los recursos financieros de que se aplican y de la legislación y marcos regulatorios. Es decir, como todo campo, posee un particular cierre que permite el desarrollo de sus capitales, habitus, prácticas, discursos, y una trayectoria, que viabiliza y dan sentido al desarrollo de las políticas públicas. Las características propias de la institucionalidad estatal, permitirá evaluar su funcionamiento en los temas específicos de juventud, comprobando los diversos problemas generados en las instituciones específicas y en la relación entre ellas, como por ejemplo los problemas de los servicios nacionales de juventud y los problemas interministeriales para el desarrollo de políticas juveniles.

[10] Bourdieu, Pierre: "Conversación con Philippe Fritsch" en: Sobre el campo político. Presses Universitaires de Lyon, 2000, pág.16.

Metodología

Ateniéndonos al desarrollo de una *investigación de carácter exploratorio*, realizamos, en primer lugar, un *rastreo bibliográfico* del material disponible acerca de estados del arte en materia de *políticas públicas de juventud en América Latina* así como también de bibliografía referida a las juventudes en América Latina y a las políticas públicas dirigidas al sector. Paralelamente, relevamos información acerca de la situación de las leyes de juventud en los distintos países latinoamericanos, de las instituciones gubernamentales de juventud y de las definiciones de juventud que se dan en cada caso. Complementariamente, revisamos los proyectos de ley provinciales y nacionales presentados en Argentina en los últimos años.

El estado de situación de las leyes de juventud en América Latina nos permitió una primera categorización en términos de políticas públicas de juventud que determinó la selección de 3 casos de estudio: Brasil, Costa Rica y México[11]. Dada la relevancia y ateniéndonos al objetivo del estudio, Argentina se incluyó como el cuarto caso en análisis.

A partir de esta selección, continuamos el ***relevamiento bibliográfico*** *referido a cada país* y continuamos a través de un abordaje cualitativo mediante ***entrevistas en profundidad*** *con informantes clave.* La selección de los mismos estuvo dada por la participación de los actores en el proceso de diseño y aprobación de la ley de esos países, enfocando la mirada en la participación de los actores sociales en dichos procesos y en las políticas públicas de juventud implementadas.

Las entrevistas han sido realizadas alternativamente en forma presencial o vía conferencia telefónica a personas vinculadas a los 4 casos elegidos y han sido grabadas y desgrabadas en su totalidad. Con la información en bruto, se procedió al armado de una matriz de análisis cualitativo, a partir de la cual se realizó el análisis correspondiente, que nos permitió la elaboración del presente informe. La lista de entrevistados es la que se encuentra detallada en la sección correspondiente del informe.

Hipótesis

La **calidad de las políticas públicas de juventud** (en los países de América Latina) depende del **grado de desarrollo de la institucionalidad de juventud** y del **campo de juventud** de cada país. La existencia y el tipo de **legislación sobre juventud**, como un componente de la institucionalidad de juventud, contribuye a fortalecerla y por tanto a mejorar la calidad de las políticas públicas en esta temática. Asimismo existe una relación significativa entre el grado de desarrollo de la institucionalidad y campo de juventud y el nivel de desarrollo de los países.

[11] La fundamentación de esta selección se encuentra desarrollada en el item 3. Ver Selección de los casos de estudio.

Dimensiones de análisis e indicadores

Las dimensiones o variables de análisis que se han recortado para operacionalizar los objetivos de este estudio, son también los componentes de la hipótesis de la investigación. Por tratarse de un estudio exploratorio, sostenido fundamente a partir de una abordaje cualitativo, los indicadores de las dimensiones no tienen un carácter exhaustivo, ni excluyente. Su función principal es dan un sentido operacional a las dimensiones de análisis.

Dimensión 1: **Calidad de las políticas públicas de juventud.**

Esta dimensión se sitúa en el nivel de la variable independiente del estudio, ya que se espera poder informar en qué medida cierta institucionalidad de juventud (lo que incluye la legislación de juventud) contribuye a la mayor o menor calidad de las políticas públicas de juventud. De la revisión de la literatura especializada en políticas públicas de juventud surgen los elementos que permiten establecer los indicadores de esta variable:

- ✓ Existencia y grado de desarrollo de políticas de juventud integrales (más allá de programas particulares o focalizados)
- ✓ Grado de transversalidad de las políticas de juventud con las políticas sectoriales (educación, trabajo, salud).
- ✓ Participación de los actores sociales en el diseño e implementación de las políticas públicas de juventud
- ✓ Existencia, características y grado de implementación de un plan nacional de juventud
- ✓ Presencia de un enfoque de derechos en la base de la política pública

Dimensión 2: **Características del campo de juventud**

Una idea que recorre esta investigación es que las características del campo de juventud, entendido como el conjunto de actores (y sus capitales) que operan en la temática, definen en gran medida el tipo de institucionalidad existente en cada país. Además, esos actores son los principales protagonistas de las iniciativas de exigibilidad (judicial o extrajudicial) de los derechos de los jóvenes consagrados en la legislación. Los principales indicadores que permiten caracterizar el campo de la juventud en cada país son:

- ✓ Desarrollo y roles de ONGs dedicadas a temas de juventud
- ✓ Desarrollo y roles de organizaciones políticas, religiosas y gremiales de jóvenes
- ✓ Desarrollo y roles de redes juveniles
- ✓ Desarrollo de institutos, observatorios, carreras o áreas de investigación en juventud
- ✓ Desarrollo de otros actores o instituciones que producen acciones que tiene como referencia a los jóvenes

Dimensión 3: **Grado de desarrollo de la institucionalidad de juventud**

El tipo y nivel de desarrollo del conjunto de instituciones públicas responsables de (coordinar) el diseño e implementación de políticas públicas de juventud, es un factor muy importante para producir políticas públicas que permitan promocionar y garantizar los derechos de los jóvenes. En nuestro concepto, la institucionalidad puede ser pensada como una "estructura" que soporta las políticas públicas. Algunos indicadores para dar cuenta del tipo y nivel de institucionalidad son los siguientes:

- ✓ Existencia y características de la Oficina Nacional de Juventud
- ✓ Presupuesto asignado a las actividades de la Oficina Nacional de Juventud y otros niveles de gobierno dedicados a juventud
- ✓ Existencia y funcionamiento en el parlamento de una Comisión sobre temas de juventud
- ✓ Existencia y características de una encuesta nacional de juventud u otra fuente de información adecuada para monitorear la situación de los jóvenes.
- ✓ Existencia y grado de desarrollo de oficinas locales o cantonales de juventud
- ✓ Existencia y grado de desarrollo de consejos de juventud o espacio de articulación con actores sociales.
- ✓ Desarrollo de un sistema nacional de juventud.

Dimensión 4: **Características de la legislación[12] sobre juventud**

La legislación de juventud es un componente de la institucionalidad de juventud, que aporta dando continuidad y coherencia de objetivos a la institucionalidad de juventud y, por tanto, fortaleciendo las políticas públicas en esta temática. Algunos de los indicadores definidos en esta dimensión son:

- ✓ Existencia de una Ley Nacional de Juventud
- ✓ Forma de sanción (parlamentaria, vía decreto)
- ✓ Tipo de Ley de Juventud existente (abarcadora, acotada)
- ✓ Delimitación del sujeto joven
- ✓ Consagración de derechos
- ✓ Participación sustantiva de actores sociales en el diseño de la ley
- ✓ Participación adecuada de las diferentes comisiones parlamentarias en la evaluación del proyecto de ley
- ✓ Impacto del debate y sanción de la ley en la agenda de debate público nacional

[12] Es importante tener presente, que el análisis de la legislación desarrollado en esta investigación es de carácter principalmente sociológico, en tanto se busca entender la legislación como expresión de ciertos acuerdos sociales y también de intereses de actores y burocracias.

Un aporte para la institucionalidad de juventud en América Latina. Estudio de casos: Argentina, Brasil, Costa Rica y México

El desarrollo de la investigación giró en torno a tres casos de estudio elegidos y al estudio de la experiencia argentina de la que formamos parte desde Fundación SES como actores del campo de la juventud.

La intencionalidad para los cuatro casos consistió en extraer aprendizajes desde el análisis de la institucionalidad de juventud y su legislación, profundizando en el desarrollo del campo de la juventud con vistas a fortalecer la calidad de las políticas de juventud en los países de América Latina. Los países que fueron seleccionados respondieron a énfasis particulares que se perfilaban en cada caso a partir de la situación en cuanto a la institucionalidad específica de juventud y su legislación como puede observarse en detalle en el siguiente cuadro con información de toda la región:

Tabla resumen de las leyes e institucionalidad de juventud en cada país de la región

País	Ley sancionada	Año de Ley	Edades	Organismo	Creación de organismo
Argentina	No		15 a 29	Dirección Nacional de Juventud	Decreto del PEN
Bolivia	No. Proyecto de Ley Nacional de la Juventud	2002	18 a 30	Subsecretaría de Asuntos Generacionales (1993)	Decreto del PEN
Brasil	Ley 11129	2005	19 a 25	Secretaria Nacional de Juventud y Consejo de Juventud (1/3 administración pública y 2/3 sociedad civil)	Decreto del PEN 2005
Chile	Ley 19.042 de creación del Instituto	1991	15 a 29	Instituto Nacional de Juventud	Ley
Colombia	Ley Nacional de Juventud 375 de 1997 y propuesta de derogación de 2006 por proyecto de Ley 059	1997	14 a 26	Sistema nacional de juventud: Son instancias sociales de la juventud el Consejo Nacional de Juventud, los Consejos Departamentales, y los Consejos Distritales y Municipales de juventud; son instancias estatales de juventud a nivel nacional, el Viceministerio de la Juventud del Ministerio de Educación Nacional y a nivel departamental y local las dependencias que autónomamente creen las entidades territoriales.	Decreto del PEN
Costa Rica	Ley General de la persona Joven (Ley 8261)	2002	12 a 35	Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, que en el marco del Sistema Nacional de Juventud, es el órgano rector de las políticas públicas de juventud	Decreto del PEN
Cuba	Código de la Niñez y la Juventud	1968	Menores de 30 años		Ley
Ecuador	Ley Nacional de la Juventud (Ley 439)	2001	18 a 29	El Sistema Nacional de la Juventud se encuentra conformado por el Consejo Nacional de Políticas de Juventud; el Instituto Nacional de la Juventud; los Consejos Locales de la Juventud; las organizaciones juveniles; y, las instituciones que trabajas con la juventud y en relación a los y las jóvenes. Consejo Nacional de Políticas de Juventud; Instituto Nacional de la Juventud	Decreto del PEN

País	Ley sancionada	Año de Ley	Edades	Organismo	Creación de organismo
México	Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	1999	12 a 29	Instituto Mexicano de la Juventud	Ley
Nicaragua	Ley de promoción al desarrollo integral de la juventud (Ley 392)	2001	18 a 30	Secretaría de la Juventud (Sejuve), sería el organismo coordinador, pero no figura en la ley. La que sí figura es la Comisión Nacional de la Juventud, presidida por el Presidente de la República o por quien él delegue. La composición de esta tendrá un equilibrio en cuanto a la representación de las instancias estatales y de la sociedad civil.	Ley
Paraguay	No. Proyecto de Ley Nacional de Juventud y Organismos Públicos de Juventud	2006	18 a 30	Viceministerio de Juventud del Ministerio de Educación y Cultura (1994)	Decreto del PEN
Perú	Ley 27,802 del Consejo Nacional de la Juventud (es una ley integral y crea el CONAJU y la Comisión Nacional de Juventud) y Decreto Supremo 2005 que establece aprobar un Plan Nacional de Juventud	2002	15 a 29	Sistema CONAJU (rango ministerial) conformado por: Comisión Nacional de Juventud, Consejo de Part. Juvenil, Gob. Locales. Tienen Lineamientos de Política Nacional de Juventudes	Ley
República Dominicana	Ley general de juventud (Ley 49-2000)	2000	15 a 35	Secretaría de Estado de la Juventud, como instancia rectora, responsable de formular, coordinar y dar seguimiento a la política del Estado dominicano en materia de juventud, y velar por al cumplimiento de la presente Ley	Ley
Uruguay	No. Diputados Frente Amplio impulsa Ley integral juvenil (2008)		19 a 25	Instituto Nacional de la Juventud (1991), Consejo de Juventud del Uruguay (1991)	Decreto del PEN
Venezuela	Ley nacional de la juventud (ley integral y crea Defensoría Especial Juvenil + crea Sistema Nacional de Juventud) (Ley 37404)	2002	18 a 28	Sistema Nacional de la Juventud: Instituto Nacional de la juventud (depende del Ministerio de Educación) + Consejo interinstitucional de la juventud (sector publico) + Consejo Nacional de la juventud (movimientos. juveniles) + instituciones públicas regionales	Ley

Resumidamente se presenta a continuación las razones de la selección de cada caso:

México: se diferencia del resto de los países de la región por ser el primero en crear un organismo específico que atienda las problemáticas de la juventud, en un intento de incorporar a un actor juvenil organizado en torno a las instituciones educativas. En 1942 surge la Oficina de Atención Juvenil, especializada en la atención a los jóvenes –sobre todo universitarios–, dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Esto coloca a México como *primer antecedente* en lo que institucionalidad de juventud refiere.

Brasil: es uno de los países de América Latina que más tarde se ha incorporado en la dinámica de políticas específicas destinadas a los jóvenes (más allá de las de educación formal). En el 2004 se resuelve la creación de una institución especializada en el sector (Secretaría Nacional de Juventud, ubicada en la Secretaría General de la Presidencia de la República). Su *creación se considera tardía* en comparación al resto de los países que crearon sus instituciones de juventud en los años noventa y a principios del 2000.

Costa Rica: la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó en mayo de 2002 la Ley General de la Persona Joven, una de las leyes de juventud consideradas de avanzada en la región, lo que resulta de interés para esta investigación. En octubre de 2003 la Asamblea Nacional de la Persona Joven aprobó por unanimidad la Política Pública de la Persona Joven presentada por el Consejo de la Persona Joven. La Asamblea Legislativa refrendó dicha aprobación, y a partir de allí, la política pública comenzó a implementarse efectivamente.

Argentina: este caso fue abordado la segunda etapa de la investigación, de modo de poder contar con las herramientas teóricas y políticas que se desprendieron del análisis de los primeros tres casos y a los fines de poner en relación dichas experiencias con el caso argentino respecto de las políticas públicas de juventud y del escenario posible de construcción y sanción de una ley.

El desarrollo de este proyecto y el abordaje de cada uno de los casos nos permite comprender que existen distintos aspectos a través de los cuales es posible ir vislumbrando los acuerdos sociales y políticos que sustentan las políticas públicas, distintos planos en los que se materializa la movilización de recursos que hacen los actores sociales interesados y/o representados en la política pública: los vaivenes históricos de las instituciones, el modo de construcción de los mecanismos y procedimientos, el plano presupuestario y el rol de cada actor en un campo específico son algunos de ellos.

A continuación se presentan los tres casos de estudio atravesado cada uno por las principales tensiones en lo que refiere a su institucionalidad de juventud y al desarrollo del campo. Estas tensiones se presentan con distintos énfasis en cada caso configurando un mapa para analizar las políticas de juventud de los países latinoamericanos. En cada uno de los casos se explicitan las principales tensiones a las que se presta atención. Asimismo se detallan las entrevistas realizadas. Complementariamente se utiliza a lo largo del informe una entrevista a Ernesto

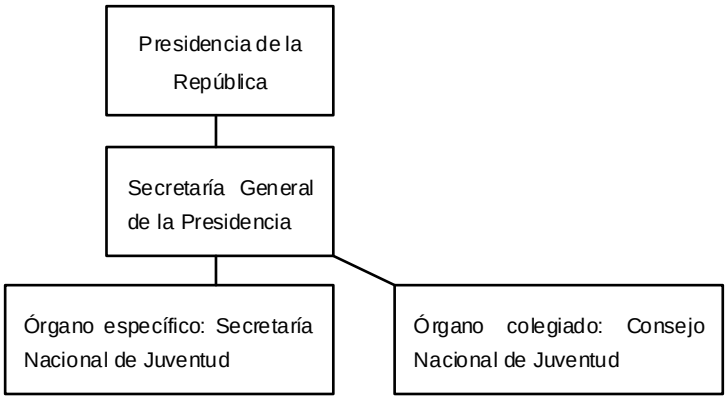
Rodríguez (Uruguay consultor internacional) que aporta insumos como informante clave en temas de juventud y que ha sido de relevancia para el conjunto de los casos ya que aborda problemáticas desde la mirada latinoamericana de la juventud.

Por último, se incluye el estudio del caso Argentina que resulta de interés práctico particular para la Fundación SES y su vocación de incidencia en la política pública de juventud.

Brasil y la transversalidad

Brasil presenta un esquema particular para llevar adelante la política pública de juventud ya que el órgano principal a cargo -la Secretaría Nacional de Juventud (SNJ)- depende directamente de la Secretaría General de la Presidencia de la República. Así, la SNJ articula directamente con los distintos ministerios del Poder Ejecutivo Federal de Brasil. Es decir, trabaja sobre la base de una acción política transversal. Por otra parte, conserva ciertas funciones específicas como son la de fomentar la elaboración de políticas públicas para el segmento juvenil municipal, estadual y federal; interactuar con los poderes Judiciales y Legislativos en la construcción de políticas; y promover espacios para que la juventud participe de la construcción de esas políticas.

Esquema de la institucionalidad de juventud



La SNJ cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Juventud (CONJUV), que es la instancia consultiva que reúne tanto a representantes del Estado como de la sociedad civil y que tiene como objetivo la implementación y el perfeccionamiento de las políticas públicas de juventud.

Si bien no existe una legislación integral para la juventud, existe la ley creadora de esta estructura institucional que nos permite indagar en las tensiones en la política de juventud brasilera, tomando como eje el carácter transversal de la misma y la legitimidad de los actores y en qué medida esta característica posibilita y/o limita las acciones a favor de la juventud.

Para ello, hemos analizado distintos documentos gubernamentales sobre las políticas públicas y los programas de juventud, así como también hemos mantenido entrevistas con 3 informantes clave tanto del sector público como de organizaciones de la sociedad civil:

- ✓ Regina Novaes (Ex Secretaria Adjunta del Consejo Nacional de Juventud, en representación del Estado)

- ✓ José Eduardo de Andrade (Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Juventud, en representación del Estado)
- ✓ Mauricio Santoro (Miembro e investigador del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos –IBASE, ONG de Río de Janeiro)

Institucionalidad de juventud

Desde la óptica de la institucionalidad de juventud, Brasil es uno de los países de América Latina que más tarde se ha incorporado en la dinámica de políticas específicas destinadas a los jóvenes (más allá de las de educación formal). En el año 1997, Brasil dio el primer paso en relación con las políticas específicas de juventud a través de la creación de una Asesoría Especial para Asuntos de Juventud vinculada al Gabinete del Ministerio de Educación y a dos programas de Comunidad Solidaria. Al decir de Regina Novaes, las discusiones sobre juventud giraban únicamente en torno a la violencia y a la educación, como dos aspectos separados. Desde el año 2004 se produce un cambio en el desarrollo y enfoque del tema ya que la juventud pasó a ser tratada como cuestión prioritaria en los espacios públicos a partir de una decisión presidencial que resuelve la creación de la Secretaría Nacional de Juventud.

Santoro da cuenta de algunos factores que intervinieron en su país en la instalación del tema juventud en la agenda pública, y cómo la voluntad política del presidente fue determinante para que la juventud tuviera un lugar importante: *"Creo que es una cuestión que empezó con los investigadores académicos y ellos empezaron a poner este tema en la discusión en la agenda pública. Pero también hay una serie de movimientos sociales en Brasil que tienen un carácter muy fuerte de la visión juvenil. Por ejemplo, el movimiento de los estudiantes o el movimiento negro brasilero. Pero el apoyo del gobierno federal, el apoyo del presidente* [Luiz Inácio] *Lula* [da Silva] *ha sido fundamental, muy importante para toda esta lucha. Porque ellos asumieron este compromiso de tener políticas nacionales de juventud".*

La legislación existente en materia de juventud (primero como decreto del Poder ejecutivo nacional y luego ratificada en la Ley N°11.129 del 30 de junio de 2005[13]) es la que ha dado lugar a la creación del e sistema institucional disponiendo la creación no sólo de la Secretaría Nacional de Juventud sino también la del Consejo Nacional de Juventud.

Según el análisis de los entrevistados, esta Secretaría posee un rango institucional elevado ya que depende de la Secretaría General de la Presidencia. Todos coinciden en señalar que esta

[13] Lei nº 11.129 , de 30.06.2005: Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional de Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências; ley creada por disposición del Poder Ejecutivo y no por aprobación de su Congreso.

relación directa es favorable a la continuidad y fortalece las políticas de juventud. Ernesto Rodríguez rescata el hecho de que sea una Secretaría *"construida institucionalmente como se debe"* y no sea un organismo suelto sujeto a voluntades políticas o favores políticos.

El propio Secretario de Juventud, Beto Cury, analiza las ventajas que otorga el status de ser Secretaría dependiente de la presidencia y no ser ministerio, incorporando en su análisis otras variables políticas más allá de las clásicas vinculadas al tamaño del presupuesto: "*Eu acho fundamental que essa Secretaria continue vinculada à Presidência da República, porque se ela for para um Ministério setorial, se corre o risco de outros ministérios também se distanciarem. Eu acho que ela está em um lugar neutro e ao mesmo tempo com autoridade para cobrar que os ministérios implementem. Não sei se é o momento de a gente criar um Ministério da Juventude"*[14]

Santero, desde su posicionamiento desde la sociedad civil coincide en este diagnóstico sobre las desventajas que acarrearía ser Ministerio: *"Otro problema muy serio, sobre todo para el gobierno federal, es que como los programas para la juventud están divididos en los distintos ministerios, para los ministerios no es interesante tener una súper-secretaría de juventud. Por ejemplo, el Ministerio de Educación iba a perder poder, el Ministerio de Trabajo iba a perder poder. Para ellos es más interesante tener esta división, esta fragmentación, porque siguen con sus poderes propios".*

Más allá de esta coincidencia, Santoro disiente con Cury al plantear que el status actual que tiene la Secretaría, no es suficiente para poder lograr el trabajo de coordinación y de trabajo transversal que debería llevar adelante: *"Mi opinión es que en el futuro la Secretaría debería tener el status de un ministerio, con un presupuesto más grande, con un equipo más grande. Porque es muy difícil hacer ese trabajo de coordinación, hacer dialogar a los distintos ministerios."* Este punto señalado por Santoro remite a históricos debates acerca del tamaño de los organismos estatales, y hasta qué punto las estructuras más grandes en recursos humanos y materiales son efectivas para una buena política de juventud. Para Novaes, el punto no radica en el tamaño del organismo, sino en que la temática de juventud pueda sumar intereses de los distintos ministerios, sin quedar aislados y sin fragmentar las políticas. Porque tanto el Ministerio de Educación, como el de Salud, como el de Trabajo, tienen entre sus destinatarios a la franja etaria de la juventud y son ministerios más antiguos y más poderosos, con intereses específicos. Novaes sostiene que debe haber *"un tiempo para ganar, para conquistar, para seducir"* y así comenzar a construir una política realmente transversal.

[14] http://www.interagir.org.br/politica/boletim/default.asp?id=34, Revista digital Falando Em Politica 26 de julho de 2006. Brasilia.

Una característica que adquiere relevancia en el caso Brasil vinculada al poder de influencia institucional, es la capacidad de transversalizar el tema juventud en las distintas políticas sectoriales que se impulsan desde los ministerios y la posibilidad de articular los programas y proyectos en el ámbito federal. Un ejemplo de esta transversalidad está directamente establecido por ley. Ya que la ley que institucionaliza la SNJ, ha tenido una enmienda que establece la implementación de un programa nacional, el *Projovem*, destinado a jóvenes entre 15 y 29 años que no estudian ni trabajan. Este programa está coordinado desde la SNJ y articulado con los Ministerios de Trabajo y Empleo, de Educación, y de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

La Secretaría debe también interactuar con los poderes legislativo y ejecutivo vinculado a temas y debates de juventud promoviendo espacios donde la juventud participe. Sin embargo, la SNJ no sólo tiene que articular y trabajar de manera transversal con los demás ministerios federales, sino que también debe trabajar en conjunto con los niveles estatales y municipales.

En este plano, existen algunas dificultades y desafíos que se mencionan a la hora de coordinar la articulación con las instancias locales y de nivel estadual. Regina Novaes explica que según la Constitución Federal de Brasil, el gobierno federal no puede hacer decretos para el municipio o los estados, pero sí fomentar y al respecto comenta que: *"Fomentar es una palabra muy dudosa, pero la idea es que el gobierno "motiva". Muchas veces los gobernantes aliados al gobierno hacen cosas para poder agradar al gobierno federal, o utilizan la ley como instrumento de presión con los movimientos juveniles, pero no pueden actuar directamente."* Este desafío plantea la pregunta sobre cómo establecer una estructura dinámica que permita trabajar de manera coordinada en todo el país.

En este sentido, el Secretario Nacional de Juventud, Beto Cury, analiza la importancia de consolidar la red de estructuras a nivel local y estadual que opere a la par del sistema nacional *"con mecanismos de integración de la SNJ con las Coordinaciones, Asesorías y Secretarias de Estados y de Municipios".* José Eduardo de Andrade desde su actual gestión en el CONJUV analiza la fragilidad actual de estas instancias de la política de juventud: *"las municipales que serían de algún modo, locales, con un territorio más definido, hoy en Brasil aun son muy frágiles. Esa política todavía no tiene musculatura suficiente para crear una actitud sistémica en el estado. Nosotros tenemos 27 estados federales, solo 8 con consejos estaduales. Y el número de municipios con consejo también es mucho menor. Tenemos aproximadamente, registradas, o sea, con constitución formal, entre 50 y 60 municipios en un universo de 5664. Si usted se pone a observar órganos responsables de la política de juventud, puede haber un número mayor, pero no están institucionalizados".*

Con el objetivo de fortalecer esta red a nivel local con alcance nacional, se ha desarrollado recientemente la 1º Conferencia Nacional de Juventud en Brasilia (27 al 30/04/2008) que recoge los desafíos y propuestas locales en relación a la juventud producidos en las conferencias estaduales y municipales. Todos los entrevistados consideran de suma importancia esta iniciativa del gobierno nacional y en este sentido dice Regina Novaes: *"En la conferencia se involucraron 400.000 jóvenes. Porque la conferencia empezó por los municipios, por las provincias, y llegó a la conferencia nacional. Entonces hubo una gran participación. En la conferencia nacional yo creo que había 3000 jóvenes de todo el país, con todas las cuestiones que te puedes imaginar porque era muy diversificado el público. Eran todos jóvenes que fueron elegidos a partir de una instancia local para llegar a la instancia federal".*De todas formas, resulta aún un desafío para las instituciones públicas de juventud, poder trabajar sobre la institucionalización en el plano local y dar respuesta a las prioridades que han surgido de la Conferencia, y también poder continuar involucrando a las instancias locales (municipales y estatales) en la política pública de juventud, de modo que no sea sólo una política de gobierno (con sus secretarías) sino ya una política de estado nacional.

Como se ha esbozado más arriba, el otro organismo que forma parte de la institucionalidad de juventud es el Consejo Nacional de Juventud (CONJUV) –órgano consultivo de 60 miembros conformado con 1/3 de representantes del Poder público y 2/3 de representantes de la sociedad civil- que tiene por objetivo asesorar a la SNJ en la formulación de directrices de acción gubernamental, promover estudios e investigaciones acerca de la realidad juvenil y asegurar que la Política Nacional de Juventud del Gobierno Federal sea conducida por medio del reconocimiento de los derechos y las capacidades de los jóvenes y de la ampliación de la participación ciudadana.

Santoro realza el papel del Consejo Nacional de Juventud, como uno de los espacios donde el diálogo se hace efectivo, ya que participa un amplio espectro de actores en diálogo fluido con el organismo a cargo de la política de juventud. Un tema al que nos invita a reflexionar la existencia de este consejo es acerca de la participación de distintos actores en la política de juventud. Es importante resaltar que el CONJUV no es un órgano de representación juvenil, aunque en su interior se encuentren representados muchas organizaciones y movimientos sociales. El actual secretario del CONJUV, de Andrade, hace un recuento de las organizaciones que lo conforman hoy: *"Tenemos los movimientos de juventud, tenemos también las organizaciones que trabajan con jóvenes, que están preocupados por los jóvenes y por la política de juventud, y tenemos también aquellas ligadas a la academia, a la investigación, que acabaron vinculándose fuertemente, como los observatorios de juventud, y las universidades como la de Río de Janeiro, la universidad Fluminense, la universidad de Minas Gerais, la de Sao Paulo, en general universidades que tienen en tema de juventud como parte de su agenda. Estos son el conjunto de actores que hoy están presentes. Es muy raro*

encontrar actores que no estén ligados a una organización, o a alguna institución." Esta composición heterogénea y dispersa refleja la realidad de las organizaciones que trabajan con jóvenes y que se ocupan de la política de juventud en Brasil: no se trata únicamente de organizaciones juveniles u organizaciones de jóvenes. Sin embargo, el Consejo aún no logra traducir toda esa diversidad y "representa una parte significativa".

Un aspecto a destacar en relación al CONJUV es su nivel de institucionalización ya que ha renovado 3 gestiones en las que se han dado presidencias alternadas entre un representante del gobierno y un representante de la sociedad civil.

Regina Novaes fue la primera presidenta de este Consejo y cuenta su experiencia: *"El primer consejo nacional de juventud fue intergeneracional, tenía 40 puestos de la sociedad civil, y 20 de los ministerios donde debería haber políticas transversales. En verdad son 17 ministerios más una representación del poder legislativo* [Frente Parlamentario de Políticas para la Juventud de la Cámara de Diputados]*, una de los organismos municipales* [asociaciones de intendentes]*, y uno de los sectores estatales* [Foro Nacional de Gestores Estatales de Juventud]*. Y después los 40 puestos se eligieron a partir de consultar al campo de la juventud."* En la conformación del primer CONJUV se tomaron como fuente –para ver qué actores se identificaban en el campo- las encuestas e investigaciones nacionales realizadas hasta el momento. Fueron tenidas en cuenta variables regionales, económicas, culturales, territoriales (urbanas-rurales), recortes de género, raza, etnia, orientación sexual, discapacidades, formas diversas de expresión y de organización juvenil, así como también se consideró incluir investigadores reconocidos en el tema. Se priorizó así la diversidad de categorías, y desde el gobierno se hicieron las invitaciones para participar a individuos y colectivos específicos.

Actualmente, el Consejo tiene nuevas reglas para la elección de sus miembros de la sociedad civil y se han creado cupos por categoría que se someten a votación significando vacantes por temas o sectores. Por ejemplo, para quienes trabajan cuestiones raciales, para organizaciones que abordan temas culturales, etc. Si bien se reconoce desde los entrevistados que el objetivo fue democratizar y ampliar el consejo, este sistema de cupos y de inscripciones hizo que muchos grupos menos organizados y más informales no pudieran verse representados en este espacio. Por eso, Novaes sostiene que "*el primer Consejo, que iba de arriba para abajo tenía asegurada la diversidad. Ahora tenemos un consejo más participativo -yo creo que sí es un avance- pero al mismo tiempo menos diversificado. Es interesante para pensar, discutir, porque uno gana por un lado, pero pierde por otro, pero me parece que es el proceso social."* Mauricio Santoro acuerda con esta reflexión: "*En la segunda administración* [del CONJUV] *que empezó en febrero de 2008 se ha realizado una elección, las organizaciones han disputado las vacantes. Y hubo un debate entre el gobierno y la sociedad para saber cuáles serían los segmentos sociales representados en el consejo y cuántas vacantes cada segmento tendría.*

Entonces por ejemplo, había que tener vacantes para el movimiento de los estudiantes, etc, pero algunas organizaciones se quedaron sin representación, por ejemplo la juventud indígena. Esto fue un problema también. Porque pusieron unas exigencias muy grandes para tener representación, y eso es una de las cosas más difíciles para las organizaciones indígenas. En general en Brasil son organizaciones chicas, que no tienen muchos recursos, entonces ellos no lograron indicar a alguien para la elección y perdieron la posibilidad."

A pesar de estos cuestionamientos que recibe el CONJUV acerca de los modos de participación de las organizaciones en su seno se ha constituido en un espacio que dialoga fluidamente a nivel de la política de juventud con la Secretaría. En materia de recomendaciones formuladas por este Consejo, en el año 2006 ya había alertado acerca de tres desafíos para las políticas de juventud que hoy siguen vigentes y que fueron en mayor o menor medida mencionados por nuestros entrevistados: fortalecer la institución específica de juventud a través de la ampliación de su "capacidad de gestión" y su "autonomía de ejecución presupuestaria"; inclusión de área juventud como tema específico del Plan Plurianual (PPA) 2007-2010, para que sea política de Estado y la aprobación de un marco legal que inserte a este segmento ciudadano como sujeto de derecho en la Constitución Federal.

Ley nacional de juventud

Como hemos venido analizando, la institucionalización de la política de juventud en Brasil no se estableció a partir de la sanción de una ley integral, sino a partir de la creación de organismos de gobierno. De todas formas, a partir de lo que respondieron los entrevistados, pareciera que una ley de tipo integral está presente en la agenda pública aunque sea de forma simbólica. Mauricio Santoro entiende que *"Cuando hablamos de una ley para la juventud, estamos hablando como algo de una garantía de derechos, aclarar las prioridades del gobierno para la juventud, algo más en este sentido normativo, de una guía para derechos."*

A pesar de la ausencia de una ley de este tipo, ha habido avances legislativos reflejados en el funcionamiento en paralelo de dos Comisiones Especiales de Juventud en el Poder Legislativo que se conformaron a los fines de debatir un Estatuto de la Juventud. La Comisión de Juventud del Congreso presidida por el Diputado Reginaldo Lópes cumplió un activo rol en el desarrollo de una amplia gama de consultas con jóvenes en todo el país (con encuentros multitudinarios en varios Estados) y la redacción de varios proyectos de ley, que finalmente confluyeron en la aprobación de la Ley hoy vigente.

Asimismo, en los últimos años circularon varios proyectos de ley que buscan regular la situación de derechos de los jóvenes de más de 18 años (como lo hace la Ley del Niño Nº 8069 en 1990 con la población de menos de 18 años) pero que no han sido aprobados en Plenario

General del Legislativo. Ellos son: 1) Plan Nacional de Juventud (Proyecto de Ley 4530/2004) que establece directrices y metas para acciones con jóvenes en los próximos diez años. Tampoco fue tratado en Plenario General de la Cámara de Diputados. 2) Estatuto de la Juventud (Proyecto de Ley 27/2007) que define los derechos y establece garantías fundamentales para la población joven. Fue redactada a partir de una Comisión Especial en febrero de 2007. 3) Un proyecto de Enmienda Constitucional (138/2003) para incluir a través de una enmienda la palabra "juventud" en la letra de la Constitución y lanzar las bases constitucionales para la creación del Estatuto de la Juventud. Por otra parte, la población mayor de 18 años es considerada como adulto en general, con las implicancias que esto tiene desde el punto de vista jurídico.

Más allá de estos supuestos avances en los debates legislativos en materia de derechos de los y las jóvenes es necesario mencionar que el debate por la baja de la edad de imputabilidad de los jóvenes también ocupa lugar en la agenda legislativa brasilera que se pone en contradicción con el debate de una ley integral. Acerca del debate sobre la baja de la edad de imputabilidad, dice Regina Novaes: *"En la justicia tenemos una legislación, el Estatuto del Niño y el Adolescente que es una legislación muy avanzada, porque está ligada a la cuestión de la prevención, incluso a la posibilidad de reintegración. Pero hay una distancia entre la letra, la ley; y la realidad. Entonces todo el tiempo hay gente que lucha para que se rebaje la minoridad penal, para que se pueda encerrar a los jóvenes que tienen hasta 18 años. Entonces tenemos ese problema muy importante. En Brasil es una lucha social, un debate muy fuerte sobre el Estatuto del Niño y el Adolescent,e que está muy ligado a la violencia, el crimen, porque es donde se cierra más el debate. Los jóvenes están sujetos a las leyes de la Constitución Federal".*

Hay acuerdo entre los entrevistados que son o fueron parte de la gestión estatal (Regina Novaes y José Eduardo de Andrade) que es más importante la aprobación del Plan Nacional de Juventud que una ley nacional de juventud ya que ésta implicaría transferencia de recursos de los diferentes ministerios a una nueva institución de juventud, y esto generaría una puja de intereses indeseable al parecer de los informantes. La clave debería ser fortalecer el poder de articulación que tiene la Secretaría a partir de un plan claro y a mediano plazo en relación a los y las jóvenes. Rodríguez coincide con este argumento pragmático de la gestión aunque advierte que la ley es posibilitadora si es movilizadota de sectores y recursos como por ejemplo en la Conferencia Nacional en que fue marcada como prioridad por los propios jóvenes. De Andrade también adhiere a visualizar al plan nacional como una gherramienta más poderosa que una ley: *"El Plan Nacional es más importante, o por lo menos debería ser, porque es sobre las políticas. Y ahora eso se discute en el parlamento. No solo el Plan sino también su seguimiento en todo el país."*

Respecto de los distintos proyectos parlamentarios, comenta R. Novaes: *"Para mí bastaría con el plan, porque yo creo que es muy importante. Porque este gobierno, más allá de todos los problemas, quiere trabajar para la juventud. Por ejemplo el Projovem es plata nueva, no se sacó de los ministerios. Porque si se fuese a sacar plata a los ministerios para componer un programa de juventud tendríamos muchos más problemas. Entonces el gobierno autorizó que se debería conseguir una plata especial, entonces es muy bueno. Pero no está garantizado que el próximo gobierno haga esto. Entonces yo pienso que lo más importante sería el plan nacional de juventud para crear una obligación."*

El Plan crearía una obligación no sólo presupuestaria, sino que –junto con otras medidas acordes- también implicaría que el gobierno siguiente pudiese continuar trabajando para la juventud. La llegada de un nuevo gobierno se plantea como un desafío, ya que no ha habido ningún cambio gubernamental desde la creación de la SNJ en 2005.

Desarrollo del campo de la juventud

De acuerdo a las informaciones de nuestros entrevistados podemos concluir que en Brasil existe un campo de la juventud que está "en formación" y en consolidación y que se ha venido fortaleciendo –desde su aparición en los 90- en los últimos 5 años reflejando cada vez mayor capacidad de articulación entre sí. Desde cada uno de ellos hay una visión de un pasaje de una situación en que "*a inicios del 2000 teníamos actores que estaban en el espacio público, no necesariamente en diálogo conjunto"* (Novaes) hacia una situación actual en que estos actores comienzan a dialogar entre sí y a interpelar a la política pública de juventud "*Entonces todos esos actores han tenido sus diferencias y muchas veces uno construía su identidad en oposición al otro. Entonces por ejemplo, los jóvenes organizados decían que los de las ONG no tienen una visión política, y los jóvenes de las ONG decían que los jóvenes del movimiento estudiantil y los partidarios eran manipuladores. Entonces había discusiones, muchas diferencias. Y esos actores, en 2005 fueron llamados todos para conformar el consejo nacional de juventud".* En este sentido, el espacio del CONJUV cumple un rol central ya que es el espacio reconocido institucionalmente para ello y que los aglutina en un diálogo común.

Si bien el espacio ya está instalado como espacio de articulación y diálogo y distintos actores trabajan fuertemente en temáticas de juventud, los entrevistados advierten aún sobre los desafíos de consolidación del campo. Retomando a de Andrade un aspecto a fortalecer es la "musculatura" para la toma de decisiones y tareas por parte de los diferentes niveles estatales. Santoro agrega que:"son pocos municipios de Brasil que tienen secretarías de juventud, coordinadoras de juventud, o sea, un sector específico del gobierno para las cuestiones de juventud. Y eso es algo que todavía está empezando".

Nuestro informante de procedencia de la sociedad civil es el único que nombra a los organismos de gobierno en sus distintos niveles como actores del campo manifestando la novedad de su inclusión en el mismo: *"Hay actores nuevos en este campo, por ejemplo el gobierno nacional. La juventud era sobre todo un tema de los gobiernos locales, municipales y ahora el gobierno nacional se involucró mucho en todas estas discusiones".* Asimismo, menciona el rol del Parlamento, "sobre todo el congreso nacional brasilero, que tiene un frente parlamentario muy grande en relación a juventud."

En el listado hubo consenso en los distintos entrevistados en torno a los actores que están presentes: los movimientos sociales juveniles y las ONG que trabajan con jóvenes. También se incluyeron los movimientos estudiantiles, los grupos de cultura con anclaje territorial, los investigadores académicos en temas de juventud y centros de investigación o universidades, los movimientos de la iglesia, las juventudes partidarias y las organizaciones que enarbolan banderas específicas (juventud negra, indígena, mujeres, etc.).

También se considera como un actor de este campo a las fundaciones empresariales, *"que tienen también un rol muy activo con relación a la juventud brasilera, apoyando programas, financiando actividades.*"

Más allá de estas coincidencias, cada entrevistado arrojó luz sobre algunos actores del campo que le parecían novedosos:

Santoro involucró a los medios de comunicación que *"tienen una visión muy negativa de la juventud, que involucran mucho a la juventud con imágenes de crimen, de violencia."* Y también identificó que algunos movimientos sociales tradicionales cuentan recientemente con un cambio de actitud y disposición a crear sus secciones o áreas dedicadas a la juventud: *"Por ejemplo, tenemos en Brasil el MST que es muy importante, muy grande, y tiene como 25 años en Brasil. Ahora este movimiento empezó a tener un trabajo propio con juventud incluso en campos donde no actuaba, como el campo del hip hop y de la música. Porque están percibiendo que es una manera de aproximarse a los jóvenes urbanos y jóvenes que no estaban en las cuestiones de la reforma agraria."* En el plano laboral, aportó como dato la participación organizada de algunos sectores de trabajadores jóvenes, por ejemplo los rurales.

Novaes agregó a esta lista la aparición de gestores de juventud "que son jóvenes que vienen del movimiento estudiantil o jóvenes que vienen de las juventudes partidarias, que empiezan a hacer experimentos de políticas públicas de juventud de bases municipales y crean una primera red de gestores de política de juventud en el nivel municipal".

Ante la pregunta sobre si estos actores tienen capacidad de incidencia en la política de juventud, Regina Novaes responde: *"Es la gran pregunta. Porque si tú piensas entre lo que*

podrían hacer y lo que hacen, no, no tienen capacidad. Porque al gobierno, ya le es difícil incidir en los ministerios con los que trabaja, así que el Consejo tiene también sus dificultades. Pero yo pienso que están haciendo un buen trabajo. (…) Ahora el Consejo Nacional de Juventud, junto con la Conferencia Nacional de Juventud propone para las elecciones municipales de hacer un pacto de juventud en la sociedad, poniendo todos los elementos sobre la mesa. Yo creo que esta presencia hace diferencias. No podría decir que tiene fuerza para validar, evaluar, y formatear políticas de juventud. Pero sí tiene un papel importante en el espacio democrático, con una voz que se forma, que se conforma y pasa a tener más fuerza."

En este escenario, vemos que el Consejo es una de las herramientas que tienen los actores del campo de la juventud para incidir en la política pública de Brasil. Tal como mencionábamos, la conformación actual del Consejo responde a organizaciones fuertes "que tienen estructura y que tienen capilaridad" (De Andrade), con lo cual el desafío es incorporar la participación de grupos menos institucionalizados que tienen vocación de influir en la agenda de juventud.

Como desarrollo ideal del campo de la juventud a futuro, Santoro aspira a "que haya percepción por parte de los distintos actores, de la opinión pública, que es necesario tener políticas específicas para los jóvenes. Y que esa percepción sea algo como la formación de políticas de estado y no solamente de un gobierno, del gobierno de Lula para la juventud".

Calidad de la política pública

Si bien Brasil ha comenzado más tardíamente un proceso de planificación de la política pública sobre juventud, hoy podemos observar que se han dado en los últimos 5 años grandes y certeros pasos que confluyen en la existencia de una agenda de juventud en el país. A la luz de la calidad de la política pública, un logro importante para quienes forman parte del campo de la juventud en Brasil es que "la agenda se construye con la sociedad civil organizada, sea por intermedio del Consejo, sea por los espacios más grandes como la Conferencia".

Brasil ha podido tomar, modificar y resignificar diferentes acciones que se han estado desarrollando en la región latinoamericana. Algunos aprendizajes que contribuyeron a la calidad de política pública, es por ejemplo no haber creado un ministerio particular de juventud, sino una Secretaría que procura articular con los distintos ministerios, y que depende directamente de la Presidencia. Tanto Regina Novaes como José Eduardo de Andrade subrayan este punto: *"Colocar la Secretaría Nacional de Juventud junto al presidente de la república, y no en un ministerio particular fue una cosa que nosotros pensamos después de ver lo que acontecía en los otros países, incluso Argentina, incluso Chile, que eran nuestras referencias más importantes. Entonces fue una cosa que por ahora está dando muchos aciertos porque estamos menos vulnerables a los cambios de los ministerios"* (Regina Novaes).

"Creo que algo que hace la diferencia es la importancia política dada por el presidente de la república. Porque si se puede observar que desde la década del 90 fruto del movimiento internacional la temática de juventud entró en la agenda, en las áreas de gobierno solo fue importante cuando la gestión del presidente de la república le da importancia" (José Eduardo de Andrade).

Por su parte, el representante de la sociedad civil, Mauricio Santoro, destaca la importancia de tener buenas investigaciones académicas y gubernamentales para poder profundizar el debate sobre las problemáticas de juventud. Asimismo, considera que el tratamiento que los medios de comunicación dan al tema constituye un desafío para la política pública, pero que a la vez sirve como disparador para que el común de la gente pueda involucrarse y hablar sobre el tema. El trabajo de los movimientos y organizaciones sociales es también una pieza fundamental para influir en las discusiones. Es interesante que el PROJOVEM -articulado entre varios ministerios e impulsado por la Secretaría Nacional de Juventud que tiene su foco en los jóvenes que no trabajan ni estudian-ensaya una visión del lugar que se quiere proponer para los y las jóvenes: si bien en el programa no son los jóvenes beneficiarios los que deciden, tiene la potencia de ser "un espacio para que esos jóvenes se encuentren con jóvenes que ya son participantes que están ligados a movimientos sociales, a movimientos culturales, a sindicatos, movimientos estudiantiles, para hacer un diálogo intrageneracional entre ellos, para darles oportunidades de participar como jóvenes"..

Tal como hemos analizado hasta ahora, Brasil está construyendo y a la vez transitando un proceso de construcción de la política pública de juventud. Los aprendizajes retomados de los diferentes países, su capacidad de articulación entre distintos actores en un espacio común y el proceso de construcción de conocimiento desde la academia han logrado conformar una estructura institucional interesante para un país que contiene aproximadamente la mitad de los jóvenes de toda América Latina. Trabajar en forma transversal con los ministerios y poder interactuar directamente con la presidencia, es una apuesta estratégica fundamental para lograr que las diferentes áreas de gobierno introduzcan una mirada acerca de la juventud en sus políticas y que puedan realizar acciones coordinadas y coherentes en relación a los jóvenes. De Andrade lo asume como desafío *"El objetivo del gobierno es construir programas que necesariamente obliguen la intersectorialidad. Y esa es una experiencia con la cual ya tenemos resultados positivos. Y la que tiene a cargo eso es la Secretaría Nacional de Juventud".*

Otro punto vinculado a la calidad de la política pública de juventud que es menester tener en cuenta es la consolidación del organismo específico de juventud como ente animador y no de ejecución. Este rol asumido por la Secretaría se espera tenga a su vez un poder ejemplificador hacia otros niveles de gobierno: *"pasa a ser un lineamiento para los otros entes de la*

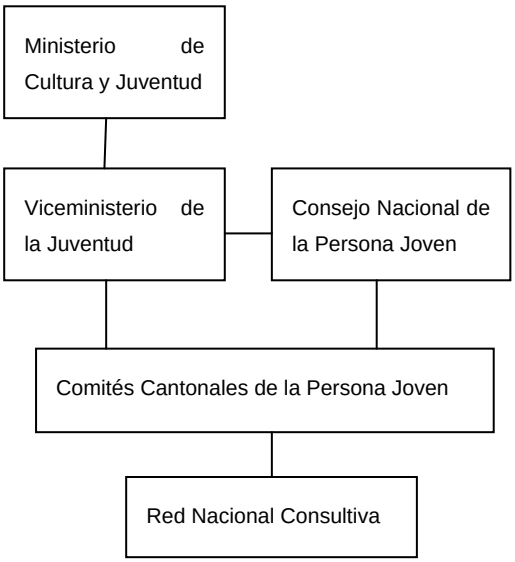
federación. Brasil tiene estados y municipios que también tienen autonomía. (…) Ya podemos identificar algunos estados de la federación haciendo la misma opción, y mismo también municipios con ese modelo".

Un último tema que hace a la calidad de la política pública pero que es un desafío reside en la consolidación de la política local de juventud a nivel de los municipios y la construcción de un entramado que logre establecer canales genuinos de participación, decisión y acción con las instancias locales y estatales del país. Este involucramiento va a ser posible en la medida en que se construya más institucionalidad sobre la temática, y que –como decía Santoro- no sea sólo una cuestión de gobierno, sino de Estado. Más allá de una ley integral, los especialistas consultados consideran que el Plan Nacional sería el instrumento que otorgaría poder, tareas y responsabilidades a los estados y los municipios.

Costa Rica y la ley integral de juventud

Costa Rica es el único caso de los estudiados en esta investigación que tiene una ley nacional de carácter integral para la juventud, denominada "Ley General de la Persona Joven" que fue sancionada en mayo de 2002 y que enmarca la política pública de juventud creando instituciones y, además consagrando derechos de los y las jóvenes en el marco de un sistema nacional de juventud. El órgano principal que crea este sistema es el Viceministerio de la Juventud, que depende del Ministerio de Cultura y Juventud Cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ), y a nivel local, con Comités Cantonales de la Persona Joven (CCPJ).

En un esquema, el sistema nacional de juventud se organiza de la siguiente forma



En el desarrollo de este caso, indagamos específicamente sobre el impacto que tiene la existencia de la ley y el funcionamiento de un sistema nacional de juventud en la política pública referida a este grupo poblacional, cuáles son las fortalezas, cuáles las limitantes y cuáles son los desafíos para mejorar la política pública.

A este respecto, hemos estudiado la legislación y los documentos de la política pública vigente, así como también hemos entrevistado a informantes clave:

- ✓ Dina Krauskopf (Investigadora especializada en juventud de la Universidad Nacional de Costa Rica y consultora para el diseño de la ley, Costa Rica)
- ✓ Karina Bolaños Picado (Viceministra de Juventud, Costa Rica)
- ✓ Yeudi Herrera Elizondo (Miembro de Asociación Jóvenes Agricultores Zona Norte, Costa Rica)
- ✓ Alancay Morales Garro (Director de la ONG Kus Kura El León, Costa Rica)

Institucionalidad de juventud

Uno de los primeros antecedentes institucionales que en el Estado costarricense refiere a la juventud es la creación del Patronato Nacional de la Infancia cuyo objetivo era "ejercer control social sobre la infancia desvalida"[15] En años posteriores a su creación, otras iniciativas estatales que se implementaron fueron los tribunales de menores u otras instancias para el juzgamiento de faltas cometidas por menores. En todos los casos, se trataba de iniciativas enfocadas en los "niños problema" con un concepto del tema distante de las ideas de promoción. La aprobación en 1998 del Código de la Niñez y la Adolescencia[16] significó un cambio de perspectiva y un avance en materia de promoción y protección de los derechos de niños y adolescentes. Al historizar esta institucionalidad Krauskopf señala un vacío que la ley integral intenta saldar:

"En Costa Rica existe una institucionalidad, en cuanto a estructuras, políticas, leyes y programas para adolescentes, que se desarrolló mucho antes de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) y se reforzó con éste. Sin embargo, diversos estudios revelan la falta de articulación de estructuras, acciones y actores, así como la existencia de vacíos en la atención de las personas adolescentes; situación que se amplifica y agrava para el caso de las personas jóvenes que superan los 18 años"

El primer organismo específico de juventud de Costa Rica que conocemos es el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ) fundado en 1966 con una concepción paternalista de lo que el estado debe hacer por los jóvenes. Bajo esta visión, el Estado tenía una presencia fuerte y asumía el rol de "organizar" la juventud porque cualquier intento más o menos autónomo por parte de los jóvenes en un contexto de guerra fría era tildado de comunista. De esta manera, el MNJ logró institucionalizar las posibilidades creativas de los jóvenes de la época, teniendo a su alcance una gran cantidad de jóvenes realizando actividades comunitarias. Este organismo deja de funcionar en el 2002, cuando se crea el nuevo sistema nacional de juventud.

Como hemos mencionado, este sistema está conformado por el ***Viceministerio de la Juventud,*** que lidera la institucionalidad en Juventud ante el resto del gabinete de gobierno y la ciudadanía y se encuentra respaldado y acompañado por el ***Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CPJ)***. El CPJ está presidido por la Viceministra y *"lo forman representantes, son puestos políticos que dependiendo del signo que esté en el poder, la figura del director del Consejo cambia, entonces tiene una bandera política"* analiza Alancay desde su ONG.

[15] Krauskopf, Dina; op. cit.
[16] Disponible en internet:
http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/legisl/c_rica/ii/index.htm
http://www.protegiendoles.org/documentacion/articulo23.pdf

A nivel local, la política de juventud se implementa a través de los ***Comités Cantonales de la Persona Joven (CCPJ)***, que son *instancias municipales de participación*, integradas por jóvenes del cantón que representan distintas agrupaciones, por un período de un año. Están conformados por 1 representante municipal, quien lo preside; 2 representantes de los colegios del cantón; 2 representantes de las organizaciones juveniles cantonales; 1 representante de las organizaciones deportivas y; 1 representante de las organizaciones religiosas existentes en el cantón. Tienen como objetivo elaborar y ejecutar propuestas locales o nacionales Tienen derecho a un representante ante la Asamblea Nacional de Juventud. De acuerdo con la opinión de los entrevistados representantes de la sociedad civil, los CCPJ tienen en general un pobre reconocimiento municipal, no cuentan con presupuesto municipal propio (sino que dependen de una transferencia del CPJ) y se basan casi por completo en el trabajo voluntario de sus miembros.

Asimismo, existe un espacio, la ***Red Nacional Consultiva (RNC)*** **-**constituida por los *Comités Cantonales de juventud* y por la *Asamblea Nacional de la Red* que está integrada por personas jóvenes, tomando en consideración las diversas características sociales, económicas, políticas, geográficas, étnico-culturales, y de género en cada zona del país-.que es la figura de mayor representación juvenil del País. En ella se congregan los diferentes grupos de organizaciones juveniles o que trabajan con el sector juvenil. *"La asamblea de la persona joven es similar a un parlamento de la persona joven acá en Costa Rica. Y entiendo que en LA no son muchos los parlamentos que hay de personas jóvenes. (…) Ahora, la asamblea no solo tiene los representantes de los comités cantonales sino que también hay representantes de universidades públicas, de universidades privadas, de partidos políticos, y minorías étnicas que ahí entran lo que son pueblos indígenas y afrodescendientes, y en total para las minorías étnicas son 5 representantes. La asamblea se conforma en el orden de las 130 personas más o menos". (Alancay)*

Si bien a primera vista el actual sistema creado por ley aparece muy completo e integral, cuando comenzamos a indagar, comienzan a surgir varias tensiones . En primer lugar, el sistema estatal de política de juventud crea una estructura jerárquica de representación juvenil local y nacional que contribuye a formar nuevos líderes jóvenes que se proyectan en los principales partidos nacionales. Esta situación frena las posibilidades reales de incidencia en la Asamblea Nacional de la Red, espíritu con el que fue creada la Ley de la Persona Joven. Yeudi Herrera, representante de la Asociación Jóvenes Agricultores Zona Norte, sostiene que si bien cada CCPJ tiene su estructura y su agenda según la cual debe regirse, el sistema tiene debilidades: *"A veces los nombramientos en las municipalidades y los jóvenes que se presentan en el consejo son "a dedo". El alcalde, o el empleado municipal eligen quiénes integran el consejo de la juventud."* El otro representante de la sociedad civil encuestado coincide con este vicio de la participación política en que *"para muchos jóvenes la asamblea ha sido un espacio para el crecimiento de una carrera política, para muchos ha dejado de ser un*

espacio para tener incidencia, para lograr cosas para la juventud, sino que es como para el curriculum, o para tu carrera política que te va dando un protagonismo a nivel de los partidos políticos en Costa Rica. (…) Y un amigo que trabajó ahí como consultor, describía a la asamblea de la persona joven como un secuestro, porque pasó a ser una cuestión muy política. Lo que se buscaba era que hubiera participación de la juventud, que hubiera un espacio de incidencia de la juventud. Porque en la asamblea se toman acuerdos, se hacen estudios de diferentes temas y eso luego se somete al despacho del ministerio de la juventud a lo que luego sirve como insumo para la política pública".

Otras de las limitaciones que agrega al funcionamiento del sistema es de tipo presupuestaria ya que *"cuando se convoca a una asamblea, pues traer a más de 100 personas a San josé y si hay que pagarles gastos de movilización, no alcanza. La figura legalmente está establecida, pero no ha tenido mucho protagonismo".*

Si bien la ley no establece un ***presupuesto*** para el sistema de juventud o para las políticas de juventud en general, sí se establece un monto de transferencia para los Comités Cantonales, en el artículo 26: un 22.5% del presupuesto del Consejo será destinada a financiar los proyectos de los Comités Cantonales de la Persona Joven.[17] El presupuesto asignado para el sistema de juventud se establece a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

Al comienzo de la actual gestión de gobierno, se planteó un Plan Nacional de Desarrollo, donde se incluyó la política de juventud, que es evaluada año a año. Las políticas públicas que están incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2002- 2006), se elaboran cada cuatro años por el respectivo gobierno, son vinculantes para todas las instituciones públicas y de ellas deriva la asignación de presupuesto.

Karina Bolaños, viceministra de juventud, cuenta el proceso de planificación de la política pública: *"Nosotros al iniciar el gobierno, presentamos el plan nacional de desarrollo. Aquí eso se maneja por sectores, nosotros tenemos el sector social, el sector cultural, el sector educativo, el de empleo, etc. y a nosotros nos vincularon en distintos sectores. Entonces tuvimos que hacer un trabajo bastante arduo al inicio del gobierno para vincularnos a los sectores que más nos interesaban. Después de este trabajo y después de presentar algunas propuestas, quedamos vinculados en el sector social, y en el sector cultural."* El Plan Nacional de Desarrollo establece que los compromisos asumidos deben ejecutarse y ser evaluados anualmente así como al finalizar la gestión de gobierno. En el caso de la política de juventud, debe rendir cuentas año a año al Ministerio de Cultura y juventud, de quien depende jerárquicamente.

[17] Artículo 26. El Consejo girará los recursos a la Municipalidad de cada Cantón con destino específico al desarrollo de proyectos de los Comités Cantonales de la Persona Joven, en proporción a la población, el territorio y el último índice de desarrollo social de cada Cantón, previa presentación de sus planes y programas debidamente aprobados por cada Comité Cantonal de la Persona Joven y presentados en el primer trimestre del año ante la Dirección Ejecutiva del Consejo.

Desde la sociedad civil, las opiniones sobre el funcionamiento del sistema son más críticas. Alancay Morales sostiene que, si bien no se ha logrado en muchos aspectos, existe la intención de que haya un desarrollo integral de los jóvenes, que puedan ejercer sus derechos y que puedan ser ciudadanos responsables. Menciona que hay algunos programas de becas para sostener los estudios, y el fondo "Avancemos" que lucha para erradicar la pobreza extrema. Yeudi Herrera coincide con esta visión de que en lugar de una política coexisten programas de jóvenes y en esta línea analiza que no están distribuidos equitativamente en términos geográficos, sino que existe un sesgo esencialmente urbano a pesar de que el país cuente con una importante porción de población rural: *"Sí hay programas que involucran a la juventud, principalmente en el tema de educación, en el tema de la cuestión de salud, pero no son programas que lleguen a todo el país, muchas veces se concentran en la capital, en la meseta central, donde está la mayor población. Y eventualmente las zonas rurales, las zonas fronterizas, que son más vulnerables, no son atendidas realmente."*

Según la viceministra de juventud, la política de juventud es completamente transversal, ya que trabaja codo a codo con los diferentes ministerios. *"*[Las políticas de juventud] *son totalmente transversales. Nosotros al ministerio de educación con sus programas, les damos seguimiento, en el ministerio de trabajo tenemos proyectos, por ejemplo uno de jóvenes empresarios. De hecho nuestras políticas son transversales a las políticas de gobierno, 100%, y por eso desde el inicio se hizo un trabajo en conjunto. No fue algo aislado."* Resulta interesante el valor otorgado al trabajo transversal en el tema de juventud. Existe una amplia conciencia de que no es únicamente el Viceministerio de Juventud el órgano que trabaja con jóvenes, sino que es una franja de edad involucrada en otras instancias de gobierno. Por este motivo, resulta fundamental realizar acciones coherentes y coordinadas para la juventud.

El Viceministerio de la juventud es así el ejecutor de las políticas y también es el rector en materia de políticas públicas de juventud. Alancay Morales todavía observa esta vocación de transversalidad como un desafío vinculado a lograr coordinar con todas las instancias estatales la política de juventud: *"Tienen una gran responsabilidad de que las cosas se hagan de manera integral y que haya una coordinación buena. Yo creo que pasa en todos lados que hay intereses específicos de cada ministerio que hacen más difícil la coordinación. En ese sentido el reto que se tiene es muy grande para que el trabajo sea efectivo y eficiente."*

Se suma a éste, el desafío de superar los altos niveles de desconfianza de los jóvenes y de la sociedad en general en las instituciones públicas. Es por eso que hay una tensión entre la necesidad de vincular a los jóvenes en la producción de políticas públicas, y su desconfianza acerca de la clase política. Karina Bolaños así lo expresa: *"El joven acá en Costa Rica cree en la democracia pero siempre duda de sus gobernantes. Ese es otro desafío nuestro porque nosotros tenemos que otra vez vincular a los jóvenes en el campo político, motivarlos a que participen, pues están muy desmotivados en esos aspectos."* De este modo, surgen

complicaciones en la gestión gubernamental porque a los jóvenes les cuesta confiar en las instituciones en general, y muchas veces los mecanismos mismos del gobierno para tomar en cuenta a los jóvenes no son tan eficientes como se plantea en las leyes.

Legislación de juventud

La Ley General de la Persona Joven fue aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica en mayo de 2002 y es considerada una de las leyes de juventud de avanzada en la región, ya que logra definir al sujeto joven, establecer sus derechos, los deberes del estado, y un sistema nacional de juventud.

Tomando como punto de partida las discusiones suscitadas por las legislaciones de juventud y sus implicancias en relación a niños y adolescentes, Costa Rica adjudica, ante todo, la primacía del lugar de niños –y no de jóvenes- a aquellos en la franja de 12 a 18 años que quedan subsumidos tanto en la legislación de la infancia como de la juventud. De esta forma, ha saldado un debate que en otros países resulta central a la hora de pensar en ventajas y desventajas de una ley integral o abarcadora de juventud. Las personas adolescentes, gozarán de los derechos contemplados en el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley Nº7739.

Más allá de este debate, el país tiene pendiente de resolver los obstáculos a los que se enfrenta la adolescencia. En materia de políticas, la cobertura y la calidad de los programas no son satisfactorias. A raíz de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, existe un esfuerzo por cubrir a toda la población de 12 a 18 años de edad y algunas instituciones han reorientado sus recursos, creando departamentos de adolescencia. Aún así, se está lejos de tener cobertura universal y responder a los requerimientos más importantes de las y los adolescentes. Persisten amplios vacíos y carencias en torno a la articulación de acciones y actores, así como asuntos relacionados con la participación de las personas adolescentes.

Otro debate alrededor de la ley es acerca del solapamiento, en los distintos ministerios, de programas destinados a los jóvenes. La característica de transversalidad de la política pública costarricense, logra articular estos programas, con un rol claro y fuerte de coordinación por parte del Viceministerio.

En octubre de 2003 la Asamblea Nacional de la Persona Joven aprobó por unanimidad la Política Pública de la Persona Joven presentada por el Consejo de la Persona Joven. A continuación, la Asamblea Legislativa refrendó dicha aprobación, y a partir de allí, la Política Pública comenzó a implementarse efectivamente.

La ley define de la siguiente manera a los sujetos de derecho:

- ***Adolescente***: Persona mayor de doce años y menor de dieciocho de edad.

- ***Personas jóvenes***: las personas cuya edad quede comprendida entre los 12 y 35 años, llámense adolescentes, jóvenes o adultos jóvenes; lo anterior sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan en beneficio de los niños y adolescentes.

Siendo una ley general, quedan también establecidos los **Derechos de la persona joven** en su artículo 4, a saber:

"La persona joven será sujeto de derechos; gozará de todos los inherentes a la persona humana garantizados en la Constitución Política de Costa Rica, en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos o en la legislación especial sobre el tema. Además, tendrá:

a) El derecho al desarrollo humano de manera integral; b) El derecho a la participación, formulación y aplicación de políticas que le permitan integrarse a los procesos de toma de decisión en los distintos niveles y sectores de la vida nacional en las áreas vitales para su desarrollo humano; c) El derecho al trabajo, la capacitación, la inserción y la remuneración justa; d) El derecho a la salud, la prevención y el acceso a servicios de salud que garanticen una vida sana; e) El derecho a la recreación, por medio de actividades que promuevan el uso creativo del tiempo libre, para que disfrute de una vida sana y feliz; f) El derecho a tener a su disposición en igualdad de oportunidades, en acceso al desarrollo científico y tecnológico; g) El derecho a una educación equitativa y de características similares en todos los niveles; h) El derecho a la diversidad cultural y religiosa; i) El derecho a la atención integral e interinstitucional de las personas jóvenes, por parte de las instituciones públicas y privadas, que garanticen el funcionamiento adecuado de los programas y servicios, destinados a la persona joven; j) El derecho a la cultura y la historia como expresiones de la identidad nacional y de las correspondientes formas de sentir, pensar y actuar en forma individual o en los distintos grupos sociales, culturales, políticos, económicos, étnicos entre otros; k) El derecho a convivir en un ambiente sano y participar de las acciones que contribuyan a mejorar su calidad de vida; l) El derecho de las personas jóvenes con discapacidad a participar efectivamente."

Desde el gobierno, consideran que la ley es el instrumento que posibilitó la visibilidad de los jóvenes en el país, y la creación de una estructura nacional. Karina Bolaños destaca su importancia y también la relación que tiene la ley local con la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes: *"Usted sabe que la ley es la ley y hay que cumplirla. Eso obliga a cada uno de los gobiernos a darle seguimiento en todos los ámbitos. Ahora nosotros también en el tema legislación también contamos con la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud ya aprobada y ratificada a nivel internacional. Entonces es otro instrumento jurídico que van a tener los jóvenes de primera mano, para luchar por su posición como jóvenes."* Costa Rica ha sido el quinto país en ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Sin embargo, esta importancia de la ley todavía no es palpable para quienes no participaron de su construcción, como los entrevistados de la sociedad civil que señalaron al

respecto que "el 50% no la conoce" o, pero aún, que ni él mismo tenía mucho para decir al respecto.

Esta mirada de los entrevistados provenientes de organizaciones sociales que trabajan con jóvenes contrasta con que en teoría el proceso de construcción de la ley se realizó de forma abierta y participativa desde los cantones. Hubo talleres cantonales para discutir los puntos de la ley, consensuar y tratar de llevar un documento avalado. Después se hizo la gestión ante el gobierno y se logró la aprobación de la ley de juventud. Yeudi Herrero rescata los siguientes puntos de la ley y también identifica algunos retos: *"Yo diría que tal vez una de las cosas más significativas es el derecho a la educación y de forma gratuita, el derecho al trabajo también digno, se habla de esta distribución cantonal que si eso se maneja bien sería súper interesante. Digamos el derecho a que existan CPJ en cada municipalidad, que es como el ente rector de cada cantón, eso es muy importante. Pero también se menciona en la política si mal no recuerdo de que debe formarse toda una estructura a nivel nacional en el tema de juventud, que es el consejo nacional de juventudes (…). Pero ese es un espacio que no se ha aprovechado al máximo, porque si se abriera para que los jóvenes pudieran proponer sus propuestas, fueran escuchados por los representantes o ministros del gobierno, pues es un espacio muy rico."*

Frente al desconocimiento de la ley por parte de la mayoría de los jóvenes, Herrero propone algún tipo de instrumento para poder darla a conocer: *"El problema es que no ha habido un proceso realmente fuerte de divulgación de la política de juventud. Nosotros hemos estado en talleres, preguntamos bueno, cuántos de ustedes conocen la política, la ley de juventud, y pues no, no la conocen en su mayoría. Yo creo que hace falta un instrumento más tipo popular, que sea más resumido, que los jóvenes puedan usarlo como herramienta, que el mismo gobierno a través del CPJ, del Viceministerio de juventud, pueda desarrollar programas para dar a conocer la ley."*

Este desconocimiento refleja muy claramente los bajos niveles de legitimación social que tuvo la construcción de la ley. Es decir que, más allá de que exista la ley, que se haya diagramado un Sistema Nacional de Juventud y que se plantee una política transversal de trabajo con las demás instancias de gobierno, no se ha logrado construir la legitimidad social y política para que el tema sea verdaderamente relevante y tenga llegada a todos los jóvenes y a quienes trabajan con jóvenes en Costa Rica.

Desarrollo del campo de la juventud

En cuanto a los actores que conforman el campo de la juventud, los entrevistados identifican tanto las instancias gubernamentales creadas a partir del sistema nacional como los comités cantonales así como también organizaciones de jóvenes con distintos niveles de formalidad y organizaciones sociales que trabajan con jóvenes.

De acuerdo con Yeudi Herrera, a partir de un estudio que realizaron en la región del norte, detectaron únicamente 5 organizaciones de juventud, entre aproximadamente 2.500 organizaciones de adultos. Él llega a esta conclusión: *"Entonces nos da a entender que los jóvenes no nos organizamos formalmente en organizaciones. Hay distintos grupitos pero son informales. En este sentido, yo creo que en el tema del desarrollo los jóvenes son los actores, pero no necesariamente los jóvenes que están agrupados o en instituciones legalmente constituidas. Hay algunas ONG que trabajan en el sector de juventud también."* Esto refleja una baja institucionalización de los grupos de jóvenes que tiene impacto, como vimos, en la consistencia de las representaciones en los CCPJ y en la Asamblea, y este tema se liga a la posibilidad de una manipulación por los entes gubernamentales de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas.

Alancay Morales tiene otra visión acerca de la presencia de organizaciones juveniles en Costa Rica. Sostiene que hay muchas organizaciones de jóvenes trabajando en temas y necesidades puntuales de las diferentes localidades como en temas ambientales, sociales, de derechos. También rescata la presencia de los gobiernos estudiantiles en los colegios, de las federaciones en las universidades estatales. Y en relación a la incidencia, analiza el impacto que las organizaciones estudiantiles han tenido en la política externa de Costa Rica: *"En lo que ha sido incidencia, las federaciones de estudiantes han sido las que han tenido un rol más activo. En los últimos 2 años, o sea hasta fines de 2007 hubo un movimiento muy fuerte acá en el país que era contra la ratificación del tratado de libre comercio con EEUU. En esos espacios la participación de los jóvenes fue crucial, hubo participación de jóvenes de colegio, de representantes de las universidades estatales y también de muchos grupos organizados a nivel local o de diferentes organizaciones."* Sin embargo, señala que la incidencia que puedan tener o no las organizaciones depende de las coyunturas políticas y los acomodamientos y nuevos surgimientos de los actores. Es interesante resaltar que las organizaciones que tienen poder de incidencia en las políticas públicas, son justamente aquellas que quedan por fuera de los canales gubernamentales de construcción política, tales como la Asamblea. Esto representa también una contradicción: por un lado están las agendas públicas de juventud, y por otro, las políticas públicas donde los jóvenes logran incidir, más allá de que no sean políticas estrictamente "juveniles", como en este ejemplo de la educación.

En Costa Rica, desde el gobierno consideran que el camino para la incidencia en políticas públicas es la participación en los CCPJ y en la Asamblea, debido a la estructura de la política de juventud nacional. Así lo deja planteado Karina Bolaños: *"Nosotros tenemos las organizaciones locales, los comités de la persona joven que están compuestos por miembros de la sociedad civil. (…) Nosotros tenemos también la Asamblea Nacional de la red que se reúne cada dos años, donde llegan los representantes de cada comité y discuten las políticas públicas. De hecho ahí es donde se crean las políticas públicas de juventud."* Sin embargo, tal como hemos visto con el caso de los estudiantes movilizados, existen también otros canales

alternativos para incidir en la política pública. Involucrar a los jóvenes en la política pública también implica canales de formación y apoyo a los jóvenes, para que estos puedan involucrarse en asuntos públicos que conciernan a la democracia y a sus derechos.

Calidad de la política pública

Existen varios temas que hacen a la calidad de la política pública: participación de distintos actores intergeneracionales e intersectoriales, instrumentación y difusión de la ley, así como herramientas para la implementación de la política pública.

Gobierno y sociedad civil acuerdan que la participación es uno de los factores más importantes para garantizar políticas públicas de calidad para los jóvenes. Pero depende de qué tipo de participación estemos hablando y desde dónde se mire la cuestión de la participación, Costa Rica es evaluada como muy participativa y como nada participativa. Para el gobierno, la participación se plasma en la construcción de la política pública a través de la mera existencia de la Asamblea y del CPJ; mientras que los actores de la sociedad civil proponen una visión mucho más amplia de lo que significa participar. Así es como desde el gobierno se realiza la siguiente lectura*: "En el caso de juventud [el factor del que depende la calidad de la política pública], para mí es la participación al 100% de los jóvenes. Como le digo aquí, el joven es el que discute las políticas, cada 3 años las reforma y hay una comisión donde hay una serie de viceministros de diferentes sectores, que vienen y la aprueban. Pero nada más es una cuestión de aprobación porque las políticas ya vienen revisadas, ya vienen discutidas, y esta comisión pues cree en lo que la juventud está diciendo. Entonces eso le da mayor calidad a las políticas, porque surgen desde los jóvenes, no son los adultos los que las están haciendo."*

Y desde la sociedad civil, vemos que esta participación todavía es un deseo: *"Creo que hace falta mucho la participación de los jóvenes en la definición de la política pública. Yo creo que a muy pocos jóvenes se llega de una manera directa o indirecta para saber qué piensan esas personas. No pensar tanto en esa política pública sino en el joven, cuáles son sus necesidades, cuáles son los problemas que tiene o cuáles las oportunidades que ve. Entonces hay muy poca participación realmente y cuando hay poca participación uno no se apropia de lo que se hace". (Alancay Morales)*

Incluso la promoción de la participación es visualizada como un camino en el que se pueden transitar distintos momentos, con cierta gradualidad en el involucramiento y en las implicancias: desde la consulta a la toma de decisiones Alancay lo ejemplifica de la siguiente manera: *"Entonces si vos participaste de una consulta, tenés un compromiso, más allá de que si se definió una ley o una política pública, ya fuiste parte de eso y tal vez te comprometés de alguna manera a la implementación o al monitoreo de esto. Sin embargo si no formás parte de esto es muy difícil que puedas participar de alguna manera. No es pensar de involucrar a los jóvenes que todos vayan a la asamblea de la persona joven, sino que hay maneras indirectas (…) No*

se les da un protagonismo a los jóvenes, sino que son algunos los que participan de estos espacios [los CCPJ], es solo una persona la que participa."

Así es como más allá del desafío de la participación la política pública de juventud en Costa Rica tiene varios desafíos a pesar de tener una ley promulgada. Por un lado, y vinculado con lo anteriormente señalado, lo que se observa es la necesidad de fortalecer el campo de la juventud para construir la legitimidad social necesaria de la temática y lograr que la ley deje de ser una letra muerta. Asimismo, se presentan grandes contradicciones entre la letra de la ley y la realidad. De acuerdo con los entrevistados, los jóvenes no conocen la política ni la ley de juventud, cuestión que revela serios problemas de instrumentación y difusión de la misma. Esto hace difícil la evaluación que se propone hacer el gobierno año tras año. Además, se ve como necesaria una elección más transparente de los integrantes de los comités cantonales, una mayor integración y articulación con organizaciones sociales e iniciativas juveniles autónomas, un involucramiento de otros actores más allá de las ONG que participan de la asamblea, también para poder llegar a más amplias regiones de Costa Rica.

Por otro lado, el gobierno termina delegando en los Comités Cantonales la ejecución de la política pública en un contexto de voluntarismo de los mismos (por la inexistencia de presupuesto suficiente, tiempo y profesionales dedicados full time a ese trabajo).

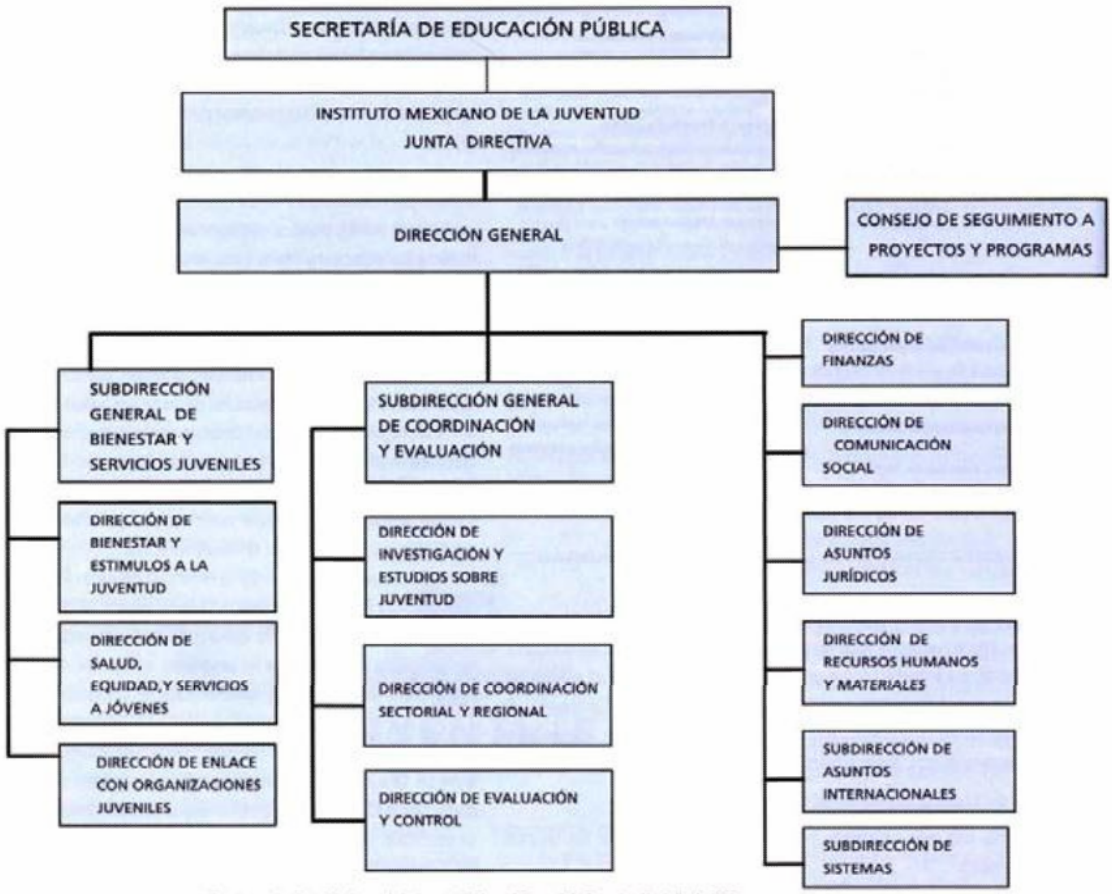
Podemos observar entonces, que Costa Rica ha avanzado mucho en el campo discursivo, proclamando una ley integral para la juventud e instaurando un Sistema Nacional de juventud. Se visualiza al joven como un sujeto, como un actor, y no meramente como un destinatario de la política pública. Sin embargo, existen asimismo falencias institucionales y presupuestarias, y esto lleva a disminuir las posibilidades reales para implementar este tipo de políticas.

México y su trayectoria institucional

México ha sido el primer país de América Latina en crear un órgano gubernamental específico que atendiera las problemáticas de la juventud, en un intento de incorporar a un actor juvenil organizado en torno a las instituciones educativas. Este organismo fue la Oficina de Atención Juvenil, fundada en 1942, dependiente del Ministerio de Educación.

Actualmente, México cuenta con el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), que es el órgano encargado de llevar adelante la política pública de juventud. El IMJ depende de la Secretaría de Educación Pública y tiene la siguiente estructura:

Estructura del Instituto Mexicano de la Juventud



Fuente: sn, Instituto Mexicano de la Juventud, *Manual General de Organización*, julio de 1999.

A lo largo de este apartado, analizaremos el recorrido de la política pública de juventud en México a través de sus instituciones. Indagaremos si el hecho de que exista una estructura gubernamental de larga data le otorga cierta fortaleza a la institucionalidad, así como legitimidad y coherencia a las políticas de juventud.

Para realizar este análisis, hemos revisado estudios y documentos, así como también hemos entrevistado a los siguientes informantes clave:

- ✓ José Antonio Pérez Islas (Investigador especializado en Juventud)

- ✓ Priscila Vera (Directora del Instituto Mexicano de la Juventud)
- ✓ Alejandro Blancas Alvarado (Miembro de la Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos)
- ✓ Héctor Morales (Director de la organización Iniciativas para la identidad y la inclusión)
- ✓ Juan Machín Ramírez (Miembro de Centro Cáritas de formación para la atención de las fármacodependencias y situaciones críticas asociadas)

Institucionalidad de juventud

En 1950, bajo la presidencia de Miguel Alemán Valdés, se crea por decreto el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJUVE), cuya finalidad era «preparar, dirigir y orientar a la juventud mexicana». En 1976, José López Portillo lo transformará en Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA). José Antonio Pérez Islas señala que dicho Consejo *"fue una de las instituciones más importantes de juventud en esa época (…) Por primera vez se hacía un organismo con este tinte transversal. Su junta directiva tenía a 11 ministerios trabajando en función de los sectores juveniles, tuvo recursos financieros y humanos muy importantes."*

En diciembre de 1988, el CREA desaparecerá por decreto presidencial y sus funciones pasarán a formar parte de la Dirección General de Atención a la Juventud dentro de la Comisión Nacional del Deporte. De este modo, como señala Pérez Islas "*esta importancia de la institución que tomó hasta 1988, desapareció* [por cuestiones políticas y partidarias]. (…) *Entonces lo que de alguna manera se había constituido, prácticamente desapareció, y quedó en un apéndice de la parte deportiva. De tal manera que entre ese año y prácticamente 1996 la institución de juventud quedó minimizada a su mínima expresión."*

Desde la creación de la primera oficina hasta 1998, las principales características de las políticas juveniles en México daban cuenta de una lógica de implementación que quedaba atrapada entre la universalidad y la sectorialidad, sin poder superar esa tensión:

i) *su centralismo,* ya que básicamente eran de origen federal,
ii) *su enfoque universal,* debido a que su alcance pretendía ser de carácter nacional, sin considerar particularidades ni localismos en un país en el que conviven múltiples etnias.
iii) *su constante dependencia de las circunstancias políticas, nacionales o estatales*, característica que se observe en el hecho de que las instituciones de juventud fueran creadas y liquidadas por decretos presidenciales.
iv) *su enfoque sectorial*, debido al tratamiento paternalista y tutelar que se les daba a los jóvenes

En 1999 se promulga la Ley de creación del Instituto Mexicano De Juventud**.** El IMJ queda así definido como el órgano del gobierno federal, descentralizado, responsable del diseño,

ejecución y seguimiento de las políticas de juventud de México. La sanción de esta ley fue en su momento un gran avance para México, ya que permitió que la temática de juventud se separase de la del deporte. La directora del IMJ, Priscila Vera, destaca este punto: *"Hay una ley orgánica de creación del IMJ. Fue aprobada en 1998, entró en vigor el 1° de enero de 1999.(…)* [Esta ley plantea que el IMJ] *va a ser un órgano especializado, que va a tener a cargo el tema de juventud. Era un gran avance porque se estaba separando el tema de juventud y deporte. Antes de 1998 nosotros éramos una Dirección General que dependía de la CONADE* [Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte]*."*

La Ley, aprobada por mayoría en la Cámara de Diputados el 22 de diciembre de 1998, se plantea como primer objetivo para el IMJ el de "definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo de México". En su segundo artículo, la ley establece que "la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, será objeto de los programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo." Entre los demás objetivos están el asesoramiento al Ejecutivo Federal en la planificación de las acciones de juventud de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, actuar como órgano de consulta para otras instancias estatales, de la sociedad civil y privados, promover junto con las demás entidades federales las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos; y ser el representante del Gobierno Federal en materia de juventud ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales.

El IMJ se establece como un sistema sumamente complejo dependiente de la Secretaría de Educación Pública, con un organigrama que contempla un instituto de la juventud local en cada uno de los estados mexicanos. El órgano máximo es una *Junta Directiva*, compuesta por 17 miembros: 10 secretarios, un secretario por cada cartera, presidida por el Secretario de Educación Pública, y siete miembros más: representantes de tres entidades federativas, dos rectores o directores de universidades o instituciones públicas de educación superior del país, y dos jóvenes, integrantes del Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas.

Por otra parte, se prevé un órgano contralor y un Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas[18], que tendrá por objeto recabar las sugerencias y propuestas de los jóvenes del

[18] "La Ley del Instituto Mexicano de la Juventud señala que el Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas, tiene por objeto recabar las sugerencias y propuestas de las y los jóvenes del país para la elaboración de los planes de desarrollo, así como dar seguimiento a los que se ejecuten en el IMJ y formular las propuestas correspondientes. Los cargos de Consejero son honoríficos y se desempeñarán por un periodo de dos años. El Consejo se renovará por mitad cada año a través del principio de insaculación y no reelección, procurando mantener la equidad de género.
Misión: Ser un órgano de hombres y mujeres jóvenes, que aportamos nuevas perspectivas a las políticas públicas de juventud de forma sistemática, profesional y responsable mediante el seguimiento de los proyectos y programas del Instituto Mexicano de la Juventud, recabando las sugerencias y propuestas de la juventud e impulsando mejores políticas de desarrollo joven en el ámbito nacional, estatal y local."

país para la elaboración de los proyectos de desarrollo de la juventud; dar seguimiento a las acciones de los programas que se ejecuten a través de la Dirección General del Instituto y formular las propuestas correspondientes. Este Consejo se integra con diez jóvenes mexicanos, cuyas edades se encuentren comprendidas entre los 18 y los 29 años y de manera equitativa en cuanto a su género. El Consejo se renueva por mitad cada año a través del principio de insaculación y no reelección.

El IMJ cuenta también con diez direcciones, que pueden verse en el esquema presentado en la introducción. Las mismas están a cargo de desarrollar las diferentes temáticas y llevar adelante las tareas específicas según corresponda.

Desde el Instituto se impulsó el Programa Nacional de Juventud 2001-2006 (Projuventud). Los resultados de su análisis muestran que el mismo permitió posicionar el carácter de coordinador del IMJ en su relación con las instancias locales de juventud y una perspectiva integral de la política pública de juventud a partir de su concepción como proceso transversal, Sin embargo, algunos de los referentes consultados son bastante escépticos respecto de los resultados efectivos de este programa, que por otra parte no tuvo continuidad, por lo que más allá de que existen hace muchos años instituciones de juventud, podría decirse que el país aún no cuenta con políticas de largo plazo elaboradas desde los ámbitos de juventud.

José Antonio Pérez Islas, quien fuera coordinador del Centro Nacional de Juventud del IMJ durante la gestión presidencial de Vicente Fox, es muy tajante al respecto: "[La juventud] *es un aspecto donde no hay prácticamente ninguna política efectiva a nivel federal ni local en torno a los jóvenes. La visión de las políticas públicas ha sido muy corta, es muy tradicional, yo diría en algunos momentos bastante conservadora. Ni en los partidos políticos ni en los gobiernos tienen una vinculación ni un impacto en los temas que afectan a los muchachos. Entonces hay muy poco que hacer en el sentido de políticas públicas gubernamentales. Algunas no están haciendo nada prácticamente. Con todas las deficiencias que esto tiene, que es muy fragmentario, de poco impacto, etc., yo diría que ni siquiera hay un entendimiento de lo que está sucediendo."*

Sin embargo, en los planes nacionales de largo plazo, sí encontramos un lugar para la juventud desde una óptica estratégica. El Presidente Felipe Calderón Hinojosa, presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, plan quinquenal en el cual están incluidos explícitamente los y las jóvenes. El objetivo 19[19] del PND se propone "*instrumentar políticas públicas*

En el sitio del IMJ se promociona de la siguiente manera:
"Si deseas participar comunícate con el Consejo de Seguimiento de Proyectos y Programas
E-mail: consepp@imjuventud.gob.mx //Teléfono en la ciudad de México 1500-1300, extensión 1466."

[19] "ESTRATEGIA 19.1 Fortalecer a la familia para *fomentar el bienestar juvenil y su debida integración a la sociedad*. El fortalecimiento de la familia contribuye directamente al bienestar juvenil y a su integración en la sociedad. El bienestar juvenil aglutina diversos aspectos de la vida de las personas que van desde la salud física y mental, la existencia de las condiciones de vida digna, hasta la disponibilidad de tiempo y espacio para el desarrollo de la creatividad y el sano esparcimiento, todo ello en un clima de respeto a la

transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes"

Las estrategias asumidas para cumplir este objetivo son el *fortalecimiento de la familia*, *la inclusión* de quienes -por situaciones diversas- requieran de atención especial; la *ampliación de las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo* al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, la *promoción de la inserción laboral* a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad; el *fomento de la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos*, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los *derechos humanos, la no discriminación y la no violencia*. No resuena en esta lista ninguna especificidad del joven mexicano, sino que estas estrategias bien podrían servir para cualquier otro país. Priscila Vera, presenta también algunas características de esta política transversal, y señala asimismo que se trata de grandes temas: *"Lo que plantea este programa es una política transversal, una política coordinada entre las distintas secretarías para impactar en la vida de los jóvenes. Tenemos 6 vertientes de trabajo: participación ciudadana, acceso efectivo a la justicia, educación de calidad, empleo digno, salud y el área de vivienda. Son 6 grandes rubros que nosotros vamos a estar trabajando con las secretarías de Estado."*

La directora del IMJ también menciona que con la ayuda de una encuesta diagnóstico realizada en 2005 y revisada por la UNESCO, han podido realizar consultas locales y detectar especificidades a contemplar en el marco de las grandes líneas de acción: *"Sí hay particularidades por región. Por ejemplo en la zona norte le apuestan mucho al emprendedurismo, en la zona sureste nos pedían muchos más espacios de participación ciudadana. Con base en esto, tuvimos un primer borrador del programa, el mismo fue validado por las secretarías y finalmente publicado. Estas van a ser las líneas de acción que de aquí hasta el 2012 nosotros vamos a estar instrumentando."*

La ley de Creación del instituto no estipula un presupuesto, sino que el patrimonio del IMJ estará integrado por los recursos que se le asignen en el presupuesto de egresos de la

---

identidad personal y a la diversidad. El desarrollo integral de los jóvenes plantea como premisa fundamental la inclusión de quienes, por situaciones diversas tales como características físicas, geográficas, económicas, de género, entre otras, requieren de atención especial por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto.
ESTRATEGIA 19.2 *Ampliar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el sistema educativo* al incorporar las tecnologías de la información y comunicación, así como *promover su inserción laboral* a través del fomento de competencias y habilidades para el empleo, autoempleo y empleabilidad.
Todo esto con el fin de incorporar a los jóvenes en el desarrollo productivo y tecnológico del país para mejorar su calidad de vida, haciendo especial énfasis en la promoción de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad económica y social.
ESTRATEGIA 19.3 Edificar una cultura cívico-democrática que *fomente la participación de los jóvenes ciudadanos en los asuntos públicos*, así como una conciencia plena sobre la importancia del respeto a los *derechos humanos, la no discriminación y la no violencia*. Se sumarán así a la sociedad jóvenes tolerantes, plurales, conscientes de sus derechos y responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, con su entorno y consigo mismos."

Federación, por los bienes muebles e inmuebles que adquiera, y por los subsidios, donaciones y legados que reciba.

El hecho de que un país cuente con instituciones y leyes específicas destinadas que enmarcan el diseño y la ejecución de políticas de juventud, da cuenta por una parte de la consideración de la temática en la agenda pública. Sin embargo, es en el plano de los instrumentos y contenidos concretos de las políticas en donde se manifiesta el sentido de las acciones propiciadas desde el Estado. José Antonio Pérez Islas, quien participó de la discusión de la Ley de creación del IMJ, reflexiona en este sentido: *"la iniciativa original del senado, que hizo esta presentación, era del estilo de ley de juventud como esta que estábamos hablando* [no vinculante]*. Conversamos con ellos, yo estaba en ese momento en el IMJ, la posición era: ¡No larguemos una ley de juventud, no sirve! Y los convencimos de que hicieran una ley que le diera mayor estabilidad al IMJ. En ese momento ni siquiera había Instituto, éramos un apéndice de la institución de deporte."*

Si bien la ley logró otorgar mayor institucionalidad y estabilidad al IMJ –ya que el Poder Ejecutivo no puede modificar al Instituto si no pasa por los congresos- podemos observar que esto no implica directamente una mayor presencia efectiva del organismo en la elaboración estratégica de políticas de juventud. Al respecto, concluye Pérez Islas: *"El efecto que estamos viendo es que ni la ley salva cuando el gobierno tiene una actitud particular en torno a la política de juventud. Entonces la estabilidad no hace que el instituto tenga ninguna presencia efectiva en el tema de políticas".*

Legislación de juventud

Más allá de los antecedentes en relación a la oficina específica de juventud, México no cuenta con una ley integral de la persona joven, en la cual se delimiten sujetos, derechos y obligaciones. Si bien la creación del IMJ sirvió en su momento para evitar que el destino de la oficina encargada de juventud estuviera atada a los vaivenes políticos, esto resulta actualmente insuficiente. En esto están de acuerdo tanto las organizaciones de la sociedad civil como el propio gobierno.

Existen por supuesto muchos intereses en juego a la hora de crear una nueva ley. Desde el gobierno se impulsa la sanción de una ley que vaya en sintonía con la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Si bien sólo 5 países (República Dominicana, Ecuador, Costa Rica, Honduras y España) la han ratificado, México es una de las naciones que se encuentra en proceso de ratificación. Sin embargo, de prosperar esta idea podrían surgir varias tensiones entre la legislación existente y la citada Convención: por un lado, la edad en la que se considera a un sujeto joven es de 12 a 29 años para la ley mexicana y de 15 a 24 para la Convención; por otra parte, en la Convención se habla de que "los jóvenes tienen derecho a

formular objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio", y en México el Ejército es muy reticente al respecto.

Asimismo hay varios puntos de vista que deberían ser considerados a la hora de comenzar a formular el tipo de Ley que se ha de sancionar, ya que así como desde el gobierno se está tratando de impulsar una de carácter nacional, desde otros sectores se propician procesos más abarcativos, que contemplen las voces y propuestas de los distintos actores del campo de la juventud.

Sobre este punto, Alejandro Blancas Alvarado señala que *"es necesario avanzar en la construcción de los derechos civiles y políticos. Necesitamos primero construir una perspectiva de ciudadanía juvenil en la que los jóvenes pasemos de ser objeto de políticas a ser sujetos de políticas. Y eso implica hablar en toda la dimensión de la ciudadanía"*

A su vez, José A. Pérez Islas considera que es necesario involucrar en este proceso actores y motivaciones que surjan de la sociedad para que una ley sea efectiva y encuentre un marco de legitimidad que impida que la misma sea meramente declarativa: *"Esta construcción de leyes tan ideales, tan de buenas intenciones, no funcionan. Sí funciona cuando tiene direccionalidad operativa (…) Porque la idea es que una ley que no surge de un movimiento social o de una necesidad social son leyes que acaban siendo muertas."*

Desde la sociedad civil, una propuesta concreta respecto de la sanción de leyes de juventud, es que en cada ley sectorial (de educación, de salud, de trabajo) sean tenidos en cuenta los derechos de los jóvenes. Dice Héctor Morales: "*una gran cantidad de leyes en ese sentido tienen en México capítulos o disposiciones especiales para jóvenes, lo que haría falta es armonizarlas entre sí e incorporar en estas disposiciones una perspectiva de derechos o una perspectiva generacional mucho más precisa desde el punto de vista conceptual."*

Actualmente, el IMJ está promoviendo 29 foros de consulta a nivel estatal, para luego realizar un foro nacional, sobre todo para discutir los derechos de los jóvenes deberían estar contemplados en la ley. Sobre la organización y desarrollo de los mismos Priscila Vera comenta: *"El instituto simplemente ha sido un facilitador del debate que nosotros consideramos que se tenía que dar con las instituciones legislativas y con los jóvenes. Entonces fue por eso la alianza con la cámara de diputados, con la comisión de juventud para organizar estos foros. Y finalmente los resultados de este foro nacional se les van a entregar a los integrantes de la Comisión de Juventud y Deporte, para que ellos lo consideren en la elaboración de esta nueva ley de derechos de las y los jóvenes."*

Sin embargo, desde la sociedad civil se presentan otras opiniones acerca del alcance de esta consulta. Alejandro Blancas considera que este proceso es interesante, pero que aún se encuentra en un nivel institucional, y que las organizaciones y colectivos juveniles recién están comenzando a reflexionar sobre el tema de la Ley. Otro tema a tener en cuenta es cómo se

articularía la relación entre el IMJ y los demás Ministerios y Secretarías a la luz de una nueva legislación. Actualmente, el IMJ constituye un organismo de segundo nivel dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y por lo tanto le resulta difícil influir sobre otros organismos de mayor jerarquía, razón por la cuel resulta fundamental pensar cuáles van a ser los mecanismos para que el Instituto pueda ser responsable no sólo del diseño sino de la coordinación de políticas de juventud.

Priscila Vera comprende que esta relación entre la ley y su aplicación política tiene por lo menos dos puntos, uno relacionado con la garantía de los derechos y otro con la fortaleza de la institución encargada de juventud: *"Primero, el tema de derechos es fundamental, precisamente porque en la medida en que tú reconozcas por ley que los jóvenes tienen necesidades específicas y que estas necesidades específicas se derivan de este grupo etario, pues entonces obviamente las políticas de juventud van a estar pensadas para jóvenes y no únicamente como un beneficiario más de la población. Eso en el sentido de la ley que contemple derechos. Y en el tema de la parte orgánica, de la institución que garantice la política de juventud, que es fundamental si una institución es sólida, si una institución precisamente cuenta con las facultades para analizar, evaluar, hacer seguimiento de la política transversal que instrumenten los gobiernos. En esa medida, se garantiza con mayor certeza que efectivamente la política se lleve a cabo. El ámbito institucional es muy fuerte, debe haber instituciones fuertes en el tema de juventud para garantizar la política transversal."*

Algunos de los referentes consultados manifiestan reparos acerca de los objetivos del actual gobierno respecto de la Ley de juventud. Pérez Islas señalaba al momento de realizada la entrevista, que el gobierno mexicano estaba intentando firmar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y sacar adelante la ley para aprovechar la coyuntura de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado. Esta Convención tuvo lugar a finales de octubre de 2008 y ninguna de estas dos acciones fue concretada. Pérez Islas nos transmite su postura: *"El actual presidente, Felipe Calderón, quiere llegar [a la Cumbre] con dos asuntos que nunca se han podido hacer aquí. Uno es la Convención Iberoamericana de los derechos de los jóvenes, pero no lo va a lograr porque muchos departamentos no lo aceptan. (…) Felipe Calderón quiere llegar a la cumbre con la ratificación de México de la convención, y segundo con la Ley Nacional de juventud. Que en la perspectiva del gobierno conservador me parece que va a ser una ley con buenas intenciones y ninguna conexión con la realidad. (…) Mi impresión es que vamos a caer en una nueva ley que no diga nada."* Más allá de este ejemplo, podemos observar que muchas de las acciones que se realizan a favor de la juventud tienen esta "aroma coyuntural" y no logran sostenerse a lo largo del tiempo, o ser coherentes con una política de mediano o largo plazo.

También existe cierto descreimiento acerca del estilo de ley que podría ser aprobada, porque la comisión parlamentaria que debe tratarla es la de Juventud y Deporte. Los representantes de la

sociedad civil son entonces escépticos al respecto, ya que consideran que va a primar el vínculo entre la juventud y el deporte, en lugar de enfocarse en derechos de los jóvenes y políticas a su favor. Héctor Morales sintetiza*: "La comisión de juventud y deporte del congreso es eso, es una comisión que vincula el tema de juventud con el tema del deporte como si todos fueran deportistas o a todos los deportistas les interesaran los jóvenes. Entonces esto no ha permitido avances."*

Desarrollo del campo de la juventud

Los informantes consultados coinciden en que el campo de la juventud en México es heterogéneo y disperso. Más allá de que siempre existan tensiones e intereses entre sus diferentes actores, los entrevistados consideran que el hecho de que estos no logren articularse y coordinarse para llevar adelante alguna acción política significativa, denota cierta debilidad en sus capacidades para movilizar recursos que posicionen sus intereses en las políticas públicas.

Los entrevistados identifican como actores tanto al gobierno con su organismo de juventud, como a juventudes de las iglesias, a las de los partidos políticos, al movimiento estudiantil, y a las organizaciones sociales que trabajan a favor de la juventud y a aquellas que ya tienen un campo de acción especializado. Entre todo este abanico, sin embargo, hay un más fuerte reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como aquellas que están intentando incidir en políticas públicas de juventud.

El IMJ -descripto en el apartado anterior- es un organismo autónomo, descentralizado, que se ha mantenido en el tiempo gracias a la legislación, y que ha logrado crear órganos especializados en los distintos estados. José A. Pérez Islas considera que en tanto actor del campo de la juventud, el gobierno: *"…no ha podido articular cosas, ha sido un gobierno poco aglutinador en ese sentido, mas solo en el tema del narcotráfico, que es casi el tema diario, cuántos muertos hay, cuántas bajas, cuánto se decomisa, cuánto se encuentra. Y eso ha sido la gran relevancia de este gobierno, el combate frontal hacia el narcotráfico, y yo diría que con muchas probabilidades de perder la batalla."*

Sectores de la iglesia, sobre todo la iglesia católica, han venido trabajando con adolescentes y jóvenes en temas de formación en valores, desarrollo comunitario y participación juvenil. Luego, los partidos políticos, también tienen frecuentemente su sector de juventud. Al respecto, comenta Héctor Morales: *"Hay partidos con espacios juveniles ya muy estructurados como es el sector de la derecha que ahora gobierna, el PAN. El sector del PRI también es tradicional y lleva mucho tiempo actuando. Pero sirven como espacios de formación política para sus cuadros y como espacios que en las épocas electorales movilizan una parte importante de la fuerza electoral. Más allá de ello, no tienen acciones relevantes, me refiero a acciones orientadas al desarrollo o incidencia en la política de juventud."*

En relación al sector educativo, por un lado están las instituciones y por otro el movimiento estudiantil propiamente dicho. Héctor Morales rescata el accionar de las instituciones educativas: *"Tenemos las universidades y los centros educativos, con esta política de vinculación entre los centros educativos y la comunidad, los servicios sociales, los programas de prácticas profesionales, que han tenido una variable intensidad pero constantes para promover acciones de desarrollo."*

Por su lado, Pérez Islas evalúa la situación actual del movimiento estudiantil: *"En realidad el movimiento más fuerte de jóvenes que tenemos en México, el movimiento estudiantil, está prácticamente fragmentado. No hay una articulación, no hay un tema que los una, los liderazgos se han perdido, o se han partidizado, y por lo tanto se han conflictuado."* Esta dispersión de los liderazgos genera que el impacto que pueden tener los grupos, cada vez más pequeños, sea cada vez menor, un impacto muy local o incluso meramente grupal.

En cuanto a las organizaciones sociales, de acuerdo con los entrevistados, podemos decir que existen algunas que están trabajando hace muchos años en la temática, y muchas otras más recientes. Desde el gobierno, Priscila Vera tiene la siguiente visión: *"Efectivamente hay organizaciones de la sociedad civil que han venido trabajando desde hace mucho años atrás pero también hay muchas organizaciones de jóvenes que entran en nuestro rango de edad, de 12 a 29 años, que ellos las encabezan, que ellos están desarrollando proyectos a favor de otros jóvenes. Y yo hablaría de los dos: de organizaciones que ya llevan unos 20 años trabajando en este tema, que cuando iniciaron, sus fundadores, ellos eran jóvenes, ahora ya son adultos y siguen trabajando el tema de juventud, y también vemos una parte muy fuerte de jóvenes gestionando a favor de otros jóvenes."*

Alejandro Blancas coincide con esta postura, considera que existe mucha producción desde las organizaciones juveniles, pero también añade que aún hace falta una instancia que propicie su participación articulada, como podría ser una plataforma. Asimismo nos presenta un panorama de algunas de las organizaciones sociales en México: *"Tenemos a 4 o 5 organizaciones históricas, que son las más visibles, Servicios a la Juventud, el CEJUV (centros de juventud), SEDEPAC (servicio de desarrollo y paz). Tuvimos también a otras organizaciones muy grandes como por ejemplo Reintegra, (…) y creo que otra tiene que ver con Cauce Ciudadano, que es un trabajo sobre todo en relación más a chavos banda, jóvenes en situación de calle. Entonces hay estas organizaciones históricas y otras más que han aparecido dependiendo de la temática (…) En el caso de derechos sexuales y reproductivos hay también organizaciones muy fuertes como Católicas por el derecho a decidir (…), nosotros desde ELIGE somos reconocidos en el tema de juventud más porque somos una organización propiamente de jóvenes. (…) Pero también está la parte de medio ambiente, que también son organizaciones muy fuertes (…). Misión Rescate, Planeta Tierra, que son organizaciones juveniles que tienen mucha presencia. Y por otro lado están las organizaciones de derechos humanos, que también han podido*

consolidar algunas áreas de juventud, y ahí la más visible es el Centro de derechos humanos Fray Francisco de Vitoria, que ha podido consolidar este trabajo sobre todo en el tema de formación de jóvenes en DDHH, y que de repente se vuelven referentes o importantes donde acudir para obtener información."

La gran proliferación de organizaciones especializadas en diferentes temáticas tuvo su apoyo a mediados de los 90 con el boom de financiamientos económicos para la sociedad civil. Algunas de ellas ya no continúan, pero muchas han encontrado en los jóvenes un sector de intervención muy fuerte en estos últimos 10 años. Héctor Morales considera dicho período no ha sido todavía suficiente para consolidar los desarrollos teóricos, metodológicos y las estrategias de intervención que son necesarios para seguir trabajando en la temática.

Sin embargo, tal como mencionábamos antes, son las organizaciones sociales los actores que se plantean incidir en la política pública, aunque con sus limitaciones. Dice Héctor Morales: *"… Son los organismos civiles los que tienen en su agenda influir en la política de juventud. El problema es justamente la dispersión y la insuficiente solidez de sus estrategias, o la escasa trayectoria que hay en esta materia. Entonces ante lo que nos encontramos es una gravísima dificultad para coordinar acciones colectivas entre las organizaciones, una dificultad también importante para incorporar a los jóvenes dentro de las estrategias y las agendas de las organizaciones sociales y civiles. Y por ello el resultado es diverso."*

La incidencia en política pública también está relacionada con aspectos coyunturales, tales como qué tipo de vínculo existe con los organismos de decisión, o si existe algún tema puntual para el que las organizaciones sean llamadas y tenidas en cuenta. A este respecto, también existe en México un actor que estaría enmarcado en los denominados "juvenólogos", que surgen de la consolidación del Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, del que formara parte José Antonio Pérez Islas. Este grupo ha adquirido mucha relevancia tanto para la opinión pública como para el gobierno, y ha realizado varias investigaciones y dos encuestas nacionales.

Calidad de la política pública

Existen varios y variados elementos que han sido considerados como factores decisivos a la hora de pensar en la calidad de las políticas públicas para la juventud mexicana. Las respuestas expresadas por los entrevistados nos dan la pauta de que todavía no se ha consagrado una forma de hacer política para la juventud, sino que es una decisión que aún está en proceso.

En primer lugar, la construcción y planeamiento de políticas sobre un conocimiento real de la situación de los jóvenes. Priscila Vera apoya esta postura y da como ejemplo el armado del programa nacional de juventud en México: *"En la medida en que uno tenga un diagnóstico real, y en la medida en que las políticas públicas instrumentadas realmente sean reflejo de este*

diagnóstico, yo creo que el impacto que se puede tener en los jóvenes va a ser mayor. (…) Para llegar al programa nacional de juventud, primero realizamos un diagnóstico que fue basado en nuestra última encuesta nacional de 2005, y tomamos las observaciones que había realizado UNESCO para el programa de juventud de la administración anterior, donde una de las vertientes que señalaba era que habría que hacer un ejercicio de consulta, en un sentido no solamente de saber cuál era la realidad que estaban viviendo, sino también de validar las acciones. Y en ese sentido realizamos foros a nivel estatal para ver cuál era el sentir de los jóvenes. Las inquietudes van muy alineadas con los resultados que nos da la encuesta nacional de juventud."

Y también acuerda Juan Machín: *"Una política que se construya a partir del conocimiento de la realidad. Ese para mí sería el factor, que respetara la diversidad del país, de las diferentes realidades juveniles, y eso pues no se puede si no es a partir de la construcción de conocimiento."* Y agrega *"otro elemento es el que haya los instrumentos para que la política sea efectiva, que haya presupuestos, que haya mecanismos de implementación, de evaluación, de seguimiento, de control"*

Asimismo es considerada muy importante la participación real de los jóvenes en la política, en el sentido de que es necesario formar y capacitar a los jóvenes para que puedan ser verdaderos sujetos de las políticas, y no solo meros destinatarios. Este ítem viene también de la mano de la profesionalización de las áreas de juventud. Profesionalizar significa que, en la medida en que la política de juventud institucionalizada tenga continuidad, y sostenimiento –en lugar de empezar desde cero en cada nuevo gobierno- la gestión pueda crecer en competencias, conocimientos, status, reconocimiento. En palabras de José A. Pérez Islas: *"…que haya una buena edificación de recursos profesionales en el tema, y no cada vez que llega un nuevo gobierno se intente descubrir el hilo negro."*

Finalmente, otro tema contextual pero significativo para el diseño y la ejecución de políticas, es que la desigualdad social que se vive en México hace que los problemas que se enfrentan en materia de juventud sean muy complejos En este sentido, Machín concluye *"Una política homogénea, considerando que la juventud fuera un solo bloque, no correspondería para nada con la realidad".*

Argentina y una institucionalidad con discontinuidad

En lo que respecta a la política e institucionalidad de juventud en Argentina, el repaso por los planos mencionados da cuenta de que el país cuenta con un campo específico del que participan distintos actores sociales, y una importante batería de políticas transversales dirigidas a distintos aspectos de la vida de los jóvenes tales como la educación y la salud, desarrolladas en el marco de la consolidación del paradigma de políticas sociales universales pero que carecen aun de una direccionalidad común o de un eje articulador. El análisis de la institucionalidad y de la dinámica del campo de la juventud permite también inferir que el país ha logrado un débil desarrollo institucional y una escasa continuidad de la política de juventud, cuestiones emergentes de una cultura institucional signada por las discontinuidades de la política estatal y del lugar simbólico que se le otorga a la juventud a su interior. Como contraparte, la escasa presencia pública y capacidad de movilización de recursos de los actores de la sociedad civil vinculados con la temática completa este cuadro.

La información relativa a este caso ha sido compilada a través de una metodología cualitativa de investigación, a partir de entrevistas a informantes clave sobre la temática de juventud que aportaron sus visiones acerca de las políticas dirigidas al sector y la situación de los jóvenes, así como de fuentes secundarias.

Específicamente, hemos entrevistado a:

- ✓ Claudia Jacinto (Investigadora de CONICET, coordinadora de RedEtis)
- ✓ Mónica Fernández (Directora Nacional de Planificación y Articulación de Políticas de Infancia y Adolescencia de la Secretaría Nacional de Niñez, Infancia y Familia)
- ✓ Juan Cabandié (ex referente del Consejo Federal de Juventud de 2003 a 2007)
- ✓ Alejo Ramírez (Coordinador de la Oficina Regional de la OIJ)
- ✓ Alberto Croce (Director de Fundación SES)
- ✓ Alejandro Bengochea (Coordinador Nacional del Programa de Promotores Deportivos en la Secretaría de Deportes de la Nación)
- ✓ Federico Ludueña (Coordinador del Programa Más y Mejor Trabajo del Ministerio Nacional de Trabajo)
- ✓ Eugenio Perrone (Programa Nacional de Inclusión Educativa del Ministerio de Educación de la Nación)
- ✓ Ricardo Bertolino (Miembro de la coordinación internacional de Ecoclubes y del Movimiento Agua y Juventud).
- ✓ Gustavo Genuso (Presidente de la Fundación Gente Nueva)
- ✓ Gabriela Agosto (Presidenta Honoraria de la Juventud Latinoamericana por la Democracia)
- ✓ Marcelo Urresti (Investigador en el Instituto Gino Germani de la UBA)
- ✓ Evaristo Carriego (Profesor de Filosofía en la UBA)

- ✓ Pablo Reiner (Secretario General de la Juventud de la Central de Trabajadores Argentinos).
- ✓ Edgardo Grunfeld (Miembro de la Federación Agraria Argentina)

Institucionalidad y legislación de juventud

El lugar que han ocupado las instituciones encargadas de llevar adelante las políticas de juventud en Argentina ha atravesado distintas etapas asociadas a momentos históricos particulares y al desarrollo del Estado Nacional durante cada uno de ellos. De este modo, ubicamos la creación de la Subsecretaría de la Juventud, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social en marzo de 1987, a través del decreto 280, y su antecedente inmediato en el Área de Juventud creada en función de la declaración del Año Internacional de la Juventud (1985), al interior de la misma Secretaría. Posteriormente, la Subsecretaría de la Juventud fue objeto de diversas transformaciones cuya reseña no es casual, sino que nos brinda una primera aproximación a los vaivenes de los que son objeto las políticas públicas en contextos de permanentes transformaciones institucionales.

Así, en 1989, la Subsecretaría fue reemplazada por una Dirección Nacional de la Juventud, convirtiéndose luego en Secretaría de Juventud (Decreto PEN Nº 283 del 19/2/90), más tarde en Área de Juventud y en julio de 1990, a través del Decreto Nº 1348/90, en un Instituto Nacional de la Juventud (INJ), finalmente disuelto en septiembre de 1993 y reemplazado por la Subsecretaría de la Juventud, creada en virtud del decreto PEN Nº 2009/93 en el marco de la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior.

Luego, en 1996, el organismo fue reconvertido en Dirección Nacional de Juventud, pero en 1998 recuperó la jerarquía de Subsecretaría de la Juventud (Decreto 403/98; B.O. Nº 28.878 del 16/4/98) en la órbita de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior. Finalmente, por Decreto Presidencial 677/2000, fue creada, en su sustitución, la Dirección Nacional de Juventud, en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, hoy Ministerio de Desarrollo Social. (Balardini 2005).

El país no cuenta con una Ley Nacional de Juventud que pueda otorgar un apoyo a las acciones que se están realizando con jóvenes y cierta institucionalidad a la política pública que trascienda las gestiones gubernamentales. De hecho, en relación a la legislación, sólo existen leyes que incluyen a los jóvenes de manera tangencial, con más o menos impacto, como la Ley Nacional de Educación, la del Deporte Social, o la Ley Nacional de Sida. Ezequiel Fernández Langan, de la Unidad de Coordinación de Políticas Públicas de Juventud de la Ciudad de Buenos Aires, observa al respecto que en el caso argentino desde hace muchos años se vienen discutiendo distintos proyectos de ley tanto a nivel de la ciudad como a nivel nacional, y

es muy difícil llegar a un acuerdo, ya que cada nueva camada de legisladores tiene ideas distintas acerca de una legislación para la juventud, o la creación de nuevos organismos.

Actualmente, la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) es el organismo encargado de llevar a cabo las políticas públicas vinculadas a los jóvenes de 15 a 29 años. Bajo su órbita funciona también el Consejo Federal de Juventud, que surge de una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional con la intención de colaborar en el diseño, fortalecimiento y coordinación de políticas públicas de juventud nuevas y las ya existentes. Sin embargo, la mayor parte de las acciones del Estado dirigidas a los jóvenes se desarrollan en el nivel de la política transversal, a través de diferentes ministerios y secretarías (Educación, Cultura, Trabajo, Desarrollo Social, entre otros).

Una parte de la efectiva construcción de políticas públicas de juventud se juega en el plano de la institucionalidad. Con esto nos referimos a las capacidades de gestión y presupuestarias de los organismos específicos; a la continuidad de las líneas de acción que se ponen en marcha y, finalmente, al grado de articulación y coherencia conceptual que tienen las distintas acciones y programas implementados transversalmente.

En términos generales, si bien el país cuenta con instituciones de referencia, la falta de continuidad institucional de los organismos "de juventud" conlleva una situación muy inestable que Sergio Balardini resume: *"La continuidad es escasa. Hay que hacer una distinción entre política pública de juventud de los organismos específicamente dedicados y los que hacen política trasversal. Pero las que son áreas de juventud en lo particular tenés discontinuidad sistemática."*

Respecto de la primera de las cuestiones que destacamos –las capacidades de los organismos de juventud- tanto los análisis de políticas públicas de juventud como las aseveraciones de nuestros informantes clave muestran en primer lugar *"la ausencia de apoyo y/o interés gubernamental fuerte para la consolidación de un organismo de nivel nacional que posibilite articular las políticas dedicadas a este sector"* (Faur *et. al*., 2006)

Por un lado, los diferentes organismos de gobierno que trabajan directamente con actores jóvenes, es decir, la DINAJU, el Consejo Federal de Juventud y el Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia, dependen política y presupuestariamente del Ministerio de Desarrollo Social. Particularmente, el Consejo Federal de Juventud no tiene un presupuesto propio asignado, sino que debe ir solicitando partidas según las actividades que van desarrollando.

En general, los entrevistados manifiestan que las áreas de juventud *"son áreas olvidadas en temas económicos, en términos presupuestarios, siempre dependen de la caridad del ministro que esté de turno, [ese es] el problema importante que tenés para la planificación en las áreas de juventud"* (Alejo Ramírez). Esta situación influye en el momento en que salen a la luz (o los medios de comunicación iluminan) ciertos problemas de la juventud, ante los cuales los

organismos nacionales no cuentan ni con el poder político ni con el poder económico para poder influir sobre las decisiones que se toman para solucionarlo. Se genera una situación contradictoria en cuanto formalmente existen organismos específicos de juventud, pero los que realmente trabajan con los jóvenes y llegan a ellos son otros organismos y ministerios de gobierno.

Tal como mencionábamos más arriba, la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) es el organismo central con respecto a la temática de juventud. Sin embargo, presenta ciertos déficits a la hora de llevar adelante la política de juventud.

En primer lugar, podemos decir que la DINAJU no tiene suficiente poder político para tener injerencia en los diferentes ámbitos de gobierno, ni para lograr un verdadero impacto de sus acciones. Alejo Ramírez, como ex director de comunicaciones de la DINAJU, señala sobre el rol de este organismo que *"[incluso suponiendo que durante los últimos cuatro años] la DINAJU haya sido todo lo buena que podía ser, no mueve la aguja (…) por más que haga las cosas de manera excelente, por más que impulse un programa brillante que salga exactamente como se planificó, no va a bajar el desempleo, no va a bajar la indigencia"*. Sin embargo, observa que parte de esta falta de capacidades para transformar algunas problemáticas que afectan a los jóvenes responde a un modelo respecto de las políticas de juventud que impera en la mayor parte de América Latina, y que no está diseñado para generar un alto impacto en las condiciones de vida de los jóvenes.

Esta situación se ve reflejada en que el organismo no ha logrado una clara línea política para trabajar con juventud, y consecuentemente no ha podido otorgar continuidad a los programas que implementa. En sus años de existencia, no se ha logrado construir la densidad necesaria para tener un mayor peso político. Es decir, la DINAJU no se ha podido fortalecer lo suficiente para poder contrarrestar la vocación fundacional de cada nueva gestión, que puede desechar y desarmar rápidamente lo construido en el período anterior y armar algo supuestamente "nuevo", a pesar de que fundamentalmente lo que se está haciendo es reproducir la discontinuidad. No obstante, desde el interior del organismo -aunque asumiendo algunas de estas dificultades- consideran que están realizando políticas públicas para fortalecer a la juventud en un sentido muy concreto y definido, según lo expresa su directora Mariana Grass: *"Nosotros planteamos romper con el discurso hegemónico, potenciar lo que existe en territorio. Trabajamos con y desde los jóvenes. Y es difícil porque para los jóvenes el Estado representa la policía. Esto hay que revertirlo. Y si no cumplís como Estado, no lo sentás más al joven desde el Estado, perdés credibilidad."*

Bajo la lógica de funcionamiento descripta, se presenta un difícil panorama para construir una cultura política de juventud que pueda sostenerse en el tiempo. Frente a esta práctica de discontinuar lo anterior, Sergio Balardini hace foco en la necesidad de construir buenos programas con impacto en los jóvenes que inviten a su réplica y al respecto advierte también

acerca de esta ausencia: "*si un programa es reconocido socialmente –por eso es importante el tema de los diseños de las políticas- si es un programa que tiene trayectoria, entonces la burocracia estatal también lo defiende, y hay todo un saber acumulado en ese sentido, si los propios sujetos beneficiarios del programa se movilizan porque el programa les llega a ellos, los ha dotado de recursos, le ha generado nuevas condiciones, y al mismo tiempo quizás alguno de estos programas encima les ha ayudado a su auto organización, o los medios dicen que el programa es fundamental. Si eso no se construye, queda a la discrecionalidad. Y eso es muy frecuente.*"

En segundo lugar, la DINAJU nunca surgió de acuerdos parlamentarios, sino que fue creada y reformada mediante decretos, por lo que no tiene la fuerza que le proporcionaría haber surgido de una Ley sancionada en el Parlamento, con el acuerdo de distintos sectores políticos y sociales. Esta situación conduce a una tercera característica: la existencia de la DINAJU y su mayor o menor poder dependen de la voluntad política de los funcionarios, y su presupuesto obedece a la voluntad del ministro de turno. Al decir de uno de los entrevistados: *"Lo que uno encuentra es un funcionario que llega con voluntad fundacional, con ideas que cree que son las mejores y únicas. (…) Casi siempre vienen con acuerdo político nuevo, a plantear una nueva gestión a nivel nacional (…). Evidentemente entonces quieren gestionarlo ellos y eso implica desarmar y rearmar toda la línea que tiene que ver con ese programa porque hace a alianzas políticas nuevas. Entonces, cuando el estado no tiene la suficiente fortaleza y peso específico, cuando no se va engrosando en el buen sentido del término, en el sentido de adquirir una cierta densidad, cada uno que llega viene con su librito hace todo, arma todo y eso es lo habitual."* (Sergio Balardini)

Como consecuencia de esta situación, encontramos que el órgano foco de juventud, la DINAJU, existe en sus continuas discontinuidades. Podemos pensar que el proceso de crecimiento, de acumulación de experiencias y de construcción de poder político aún no ha sido posible en los diferentes marcos políticos en que se ha desarrollado. Por esta razón, en la medida en que surgen problemas con jóvenes, los medios y algunos organismos de gobierno acuden a la DINAJU para ver qué están haciendo al respecto, y ese respecto muchas veces es nulo al no tener poder político suficiente ni presupuesto para afrontar muchas problemáticas.

Sergio Balardini no cree que se esté efectivamente cerca de conseguir una alta capacidad de gestión y desarrolla una explicación al respecto: "*Soy pesimista desde el punto de vista de que todavía no tenemos una cultura política que permita otro tipo de continuidades (…) que acompañe las legislaciones, que produzca otras nuevas, todavía en juventud como tal necesitás alguna ley, no hay ley de juventud, pero necesitás también alguna instancia de coordinación, o por lo menos, una mesa de trabajo que es menos ambiciosa, donde una vez por año los responsables políticos de los ministerios que trabajan temas de juventud se junten, que deleguen después en otros funcionarios, pero que una vez cada dos o tres meses esa*

mesa, ni siquiera con todos, pero con varios, pueda juntarse. Faltan ese tipo de cosas, pero yo tengo más bien en las otras cuestiones que ya sabemos, estamos tan atravesados por la lógica política partidocrática que cada vez que cambia una gestión, cambian demasiadas cosas dentro de los organismos. Los que tienen menos trayectoria, historia y densidad institucional más permeables son al cambio político."

Características del campo de la juventud

La referencia a un campo específico acerca de la juventud supone la existencia de acciones, políticas y espacios de participación con cierto grado de articulación, creados desde, con y para los/as jóvenes. Los entrevistados ofrecieron miradas coincidentes respecto de que en la Argentina efectivamente existe un campo de acción para las juventudes cuya construcción y desarrollo son incipientes, y visiones alternativas en referencia a sus características, grados de articulación y tipo de acciones que lo conforman.

Sobre la existencia de este campo Sergio Balardini dice: "en todos lados hay un campo de juventud o sobre las juventudes y después uno ve si le pone el "de", o "para", o "por" según las acciones de ese campo. Pero el campo existe porque tenés millones de jóvenes que necesitan acciones y regulaciones, el campo de trabajo de política pública de juventud, y existe el sujeto juventudes bien plural y diverso. Y este campo no está para nada explotado hasta el momento".

Sobre las características que presenta actualmente el campo de juventud, algunos de los especialistas creen que todavía es un desafío a construir lo que se haga con el mismo y plantean que las acciones que lo conforman -en algunos planos- constituyen instancias descoordinadas. En la visión de Marcelo Urresti *"Yo lo que veo son iniciativas, tanto privadas como públicas. [...] Pero yo no me atrevería a decir que hay un campo coordinado, o que hay un campo unificado. Hay una tendencia desde hace ya muchos años, pero no se termina de realizar nunca. A mí no me parece imposible, pero por el momento yo no veo eso".*

En la actualidad, desde los distintos ámbitos vinculados con el diseño y la gestión de políticas públicas de juventud (organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y técnicas) se les otorga un espacio de consideración a los actores de la sociedad civil que operan en el campo de la juventud. En este sentido, es extendida la consideración acerca de que la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas[20] puede mejorar la calidad e impacto de estas últimas, a partir de:

- La calidad y la fuerza de involucramiento y la organización de los ciudadanos.

[20] Entendemos la incidencia en las políticas públicas como la capacidad de un actor social (es decir, aquel que interviene en la vida social para conseguir diversos objetivos respecto de sus propios intereses o para apoyar las intervenciones de otros actores sociales subrepresentados) para proponer, decidir o transformar el rumbo de la política a través de su influencia en las diversas etapas de construcción e implementación de la misma (González Bombal, 2003; Fundación SES, 2005)

- La presencia de intereses y voces excluidas en la agenda de políticas públicas y en los procesos de las tomas de decisiones.
- El nivel de rendición de cuentas del sector público hacia todos los sectores de la sociedad.
- Los valores, ideas y el comportamiento que moldean roles y responsabilidades sociales, y los supuestos acerca de elecciones y modelos políticos-económicos. (Fundación SES, 2005)

Uno de los motivos a los que aluden los entrevistados cuando enfatizan la necesidad de que la sociedad civil participe -a través de sus organizaciones- de las políticas públicas de juventud, se vincula con el hecho de que sus actores muchas veces son los sujetos a los que están destinadas las mismas, por lo que, como observa Sergio Balardini *"un modelo democrático [es el] que consulta permanentemente y toma en cuenta"*. En esta línea, Balardini continúa: *"[una política] es pública porque incluye a los ciudadanos beneficiarios en ella misma, en distintos momentos de ella misma, según las particularidades que pueda tener, lo puedo incluir ya sea en las discusiones de un diagnóstico, en cuáles son los temas/problemas que deberían resolverse, en el pre- diseño de lo que sea. Cuando este diagnóstico aparece, en el cual fueron incluidos los sujetos a los cuales se destina finalmente una política, tenés todos los pasos: diagnóstico, diseño, ejecución, evaluación, cómo incluís a los sujetos para que sea pública en esos pasos".*

Para la actual responsable de la política de juventud a nivel nacional el Estado tiene un rol clave en el fortalecimiento de este campo ya que "*Hay un sin fin de organizaciones, y se organizan desde un fin en común. A partir de un sueño. Desde los boys scout hasta los que se organizan políticamente, hay jóvenes con una propuesta. Cómo se fortalece y se le da una red que los contenga, es un misión de la política social que viene a restituir el tejido social*". Aunque el presidente del Consejo Federal de Juventud agrega una variable más al análisis: para él existe un discurso hegemónico que atenta contra la organización de los/as jóvenes.

Es importante entonces conocer cuáles son las características y cuál la capacidad social y política con la que cuenta dicho conjunto heterogéneo de actores, para movilizar capitales específicos en el campo de la juventud que les permitan posicionar sus demandas en la agenda e incidir efectivamente en las políticas públicas sectoriales.

A partir de lo surgido en las entrevistas, puede mencionarse que ha habido grandes cambios desde la década de los 80 a esta parte. Respecto de esta transformación, Alberto Croce reseña: *"En los 80 había más una cosa más fuerte de organizaciones juveniles, ahora me da la sensación de que los jóvenes más bien quieren participar en algo más que armar organizaciones de jóvenes, [buscan] sumarse a organizaciones donde hay adultos y que les interesa la temática, [por ejemplo] Greenpeace, Amnesty Internacional. Esas no son*

organizaciones de jóvenes, hay muchos jóvenes pero no son de jóvenes. Organizaciones de jóvenes creo que hay pocas, muy pocas".

Producto de este cambio, actualmente tampoco actúan en el espacio público muchas organizaciones juveniles de alcance nacional. Como excepción, Croce menciona los Ecoclubes, un movimiento internacional de jóvenes que promueve la participación ciudadana; y la Plataforma Nacional de Juventud, que aún está en consolidación. Como espacios en los que participan los jóvenes atraídos por las temáticas que abordan, podríamos mencionar entonces las pastorales juveniles dentro de las distintas iglesias, las áreas de juventud de algunos partidos políticos, los centros de estudiantes, algunos espacios juveniles en los gremios, o en los movimientos sociales.

También acordaron los entrevistados en identificar otro tipo de agrupamiento de los jóvenes que se relaciona principalmente con la reunión en torno de vivencias o gustos compartidos (la música, el estudio, los blogs, los modos de vestir, entre otros) asociados a la búsqueda de espacios de contención y lugares de pertenencia. Un "riesgo" que señalan algunos de los entrevistados al evaluar el rol social y político de estos grupos puramente juveniles nucleados en torno de temáticas muy específicas, se vincula con su carácter endogámico. Dice al respecto Gustavo Genusso: *"Creo que hay una cuestión buena: que se organizan, y una segunda es que se hacen endogámicos, se organizan para determinada problemática o para determinado gusto, el baile, la música, el arte, la solidaridad, pero les cuesta juntarse con otros y romper ese esquema del grupito hacia adentro y ponerlo en acciones del grupo hacia afuera. Les cuesta proponer tareas de conjunto"*

Una apuesta sobre la que existen opiniones compartidas es que este tipo de organizaciones reunidas en función de intereses y necesidades muy específicos y de carácter más informal, logren construir y canalizar demandas colectivas. Eugenio Perrone opina al respecto:

"Hay modalidades de encuentro que surgen de la forma de vida que tienen los jóvenes, hay códigos comunes, se organizan en base a sus necesidades: encontrar un grupo de pertenencia, de contención, ganarse la vida, lo necesario, los microemprendimientos, (…) la diversión y el cultivo de identidades a través de la música, conforman una pequeña tribu, esto no es despreciable [pero] si no conectan con otros difícilmente puedan generar y contener una estructura propia de juventud, y en la medida que puedan organizarse van a ir derivando en sindicatos y otras estructuras de participación."

Ezequiel Dadamo, de la Cancillería argentina, en un intento de no disociar lo político de lo social, o las acciones más políticamente organizadas de las más aisladas; sostiene que por un lado, hay muchos jóvenes que él considera actores porque hacen muchas cosas por otros jóvenes, más allá de que no estén en el marco de organizaciones: *"Si vos querés actores, tenés un sinnúmero de actores que van a los barrios, que hacen trabajo solidario, que van a los*

comedores, a las villas, etc. Había unos datos en 2001 y previamente que había más de 3 millones de pibes que por H o por B hacían algún tipo de trabajo solidario."

En cuanto a actores más organizados, comenta: "Hay muchas organizaciones que son expresión de organizaciones nacionales, por ejemplo las sociales o las políticas, son la expresión juvenil de esa organización más grande. Pero después sí tenés sobre todo lo que está más vinculado a ONGs, que están más llevadas adelante por jóvenes."

Por su parte Fernández Langan refuerza la idea de que no existe una fuerte presencia de organizaciones juveniles con capacidad de incidencia social y política, y considera que los jóvenes: "Aparecen como actores de diferentes expresiones artísticas, por ejemplo, muchos jóvenes que se organizan para realizar determinada actividad, o festival de música, festival de cine, un recital. Se expresan muchísimo por canales no formales de participación, el arte..."

Parte de este desmembramiento de la organización juvenil podría atribuirse, tal como hace La Blunda, a la desactivación de la acción política y social que experimentó parte de la sociedad argentina tras la dictadura y el neoliberalismo "El modelo neoliberal nos cruzó a todos, con el individualismo, el no te metás, con un fuerte genocidio previo, con un mensaje de terror que dejó en nuestra sociedad. Frena todo este tipo de procesos participativos, nos cuesta, y hay que analizar esto. Nos gustaría que la juventud sea mucho más comprometida, pero en la historia sabemos por qué no lo es."

Lo que sucede respecto del campo académico que estudia la juventud refleja también lo descripto respecto de los restantes actores del campo de la juventud. Por un lado, Claudia Jacinto aporta que *"... hay un campo de investigación específico de los jóvenes, un poco de la mano de grandes transformaciones en relación a lo cultural especialmente y al tema del trabajo, hace unos 10 años que empezaron a ser sujeto y objeto de investigación. Pero me parece que de la mano de grandes transformaciones en las formas de hacer de los jóvenes, en las formas de ser joven, en qué significa ser joven, eso ha generado como un campo de indagación e investigación"*

Por otra parte, la producción de conocimiento sobre la juventud sigue siendo deficitaria y fragmentaria. Si bien las sucesivas gestiones de los institutos especializados en juventud se han propuesto producir diagnósticos sobre los jóvenes a partir de la realización de encuestas nacionales, éstas han sido esporádicas y sin continuidad lo que dificulta la consolidación y comparación de información lo largo del tiempo. Esto ha conllevado a contar con información dispersa y que pierde posibilidades de ser aprovechada a lo largo del tiempo. Recientes estados del arte sobre juventud han concluido que *"lo que queda en evidencia en la revisión realizada es que, hasta el momento, no se ha realizado ningún estudio cuyo diseño, implementación y análisis haya tenido como objetivo la generación de conocimiento con representatividad a nivel nacional y regional, urbano y rural, sobre las condiciones de vida de los jóvenes".* (Faur, Chaves, Rodríguez: 2006)

Calidad de las políticas públicas de juventud

La eficiencia, continuidad y sostenibilidad de la política de juventud que contenga *"estrategias finales, objetivos últimos (…) y un Estado que tenga una estrategia política hacia el conjunto de los jóvenes con las diferencias que puede haber según necesidades y circunstancias."* (Balardini), se juega principalmente en el plano de la legitimidad, del arraigo sociopolítico que alcancen las instituciones, los mecanismos y los procedimientos que llevan adelante dicha política. Definiendo en este sentido la calidad de las políticas, es posible afirmar que la misma es en gran medida subsidiaria de las cuestiones analizadas en los apartados precedentes.

Previo al repaso y la caracterización de los programas y políticas dirigidos a los jóvenes, es importante destacar que Argentina es uno de los países de América Latina que logró consolidar un sistema integral de políticas universales de acceso a la educación y la salud desde mediados del siglo pasado, sistema que logró subsistir incluso a las oleadas de descentralización y privatización que se registraron durante las décadas de los setenta y noventa. En virtud de ello, la escuela y los distintos efectores del sistema de salud conservan actualmente una fuerte presencia en la vida de la mayoría de los jóvenes.

En términos más específicos, a lo largo del año 2007 el Estado Nacional argentino impulsó 24 programas dirigidos a los jóvenes: 13 programas desarrollados exclusivamente por la DINAJU, 4 programas desarrollados por la DINAJU junto con otro organismo del Estado Nacional, 5 programas desarrollados por el Ministerio de Educación de la Nación, 1 por el Ministerio de Salud, 1 por el Ministerio de Desarrollo Social y 1 por el Ministerio de Trabajo y Seguridad. Por su parte, en los planos provincial y municipal se extienden mayormente las políticas transversales, ya que en dichos niveles no es común la existencia de oficinas de juventud que ejecuten políticas sectoriales.

Un aspecto a destacar es el alto grado de dispersión de los programas dirigidos a los jóvenes, que se implementan desde distintos organismos y niveles sin articulación entre sí, desconociendo su mutua existencia. Sergio Balardini ilustra esta dispersión: *"En Educación, tenés los CAJ y algunas otras actividades destinadas específicamente a jóvenes. (…) En Salud está el Programa Nacional de Salud Adolescente, no a jóvenes pero sí a adolescentes, donde por supuesto ahí se intersecta un segmento de la población joven. Y después tenés otros programas en Salud que, si bien no son para jóvenes, uno sabe que van masivamente a jóvenes, entre otros los que tienen que ver con el tema de Salud Reproductiva, con el tema de HIV. (…) En el Ministerio de Trabajo no tenés un programa de jóvenes, pero sin embargo muchos de los programas que hace con empleo se sabe que la mayoría de sus beneficiarios son jóvenes, (…) Después, en Desarrollo Social, (…) también tienen iniciativas y programas que tienen que ver con jóvenes al menos hasta los 18 años"*.

A su vez, la mayoría de estos programas no interpelan a los jóvenes como actores desde su propia identificación: la política educativa los convoca como alumnos, las políticas de salud y

prevención los convocan como potenciales "enfermos", "desviados", "adictos" o en el mejor de los casos "usuarios" o "consumidores", las políticas culturales como "ciudadanos" en general, o nuevamente como "consumidores" (Faur et. Al.: 2006). Al respecto Fernández Langan observa la necesidad de hablar del joven como un sujeto pleno de derechos pero de un sujeto integral. *"Generalmente lo que pasa con las políticas de juventud es que se segmentan tanto que es complejo trabajar sobre las problemáticas de los jóvenes porque, generalmente piensan que los jóvenes tienen solamente problemas de adicciones, o solamente problemas de salud, o solamente problemas de vivienda. No, los jóvenes tienen problemas y son sujetos integrales. Tienen los mismos derechos que un adulto mayor. Yo creo que hay veces que cuando uno trata de legislar segmentando demasiado, uno termina segmentando todo".*

En el escenario descripto, la evaluación que realizan los referentes consultados acerca de la efectiva existencia de una política de juventud se vincula directamente con el rol que les toca ejecutar: se observa así una brecha entre la valoración que realizan los actuales funcionarios respecto que consideran que el Estado Nacional está implementando un conjunto articulado de estrategias y políticas dirigidas a los jóvenes, y la opinión de los otros referentes, ligados a organismos técnicos o de la sociedad civil, quienes refutan dicha percepción

Mónica Fernández, Directora Nacional de Planificación y Articulación de Políticas de Infancia y Adolescencia de la SENAF, es taxativa al respecto: "*Sí hay política pública porque hay una política de gestión social de la familia, y la juventud entra acá. No se trabaja de forma deslindada de las demás políticas públicas. Específicamente para jóvenes están los deportes, los juegos."*

En el mismo sentido, Mariana Grass, directora de la DINAJU, sostiene que: "*Lo que tenemos [desde la DINAJU] es una política transversal para la juventud (…) Nosotros planteamos tres preceptos básicos, que son: estar en territorio, escuchar a los jóvenes en los territorios y con ellos viabilizar las políticas de juventud. Nosotros también tenemos que romper con los discursos hegemónicos acerca de que los jóvenes son el conflicto. Hay que romper determinadas lógicas, y no usar los mismos elementos."*

Por su parte, J. Cabandié, referente del Consejo Federal de Juventud hasta fines de 2007, observa que la actual gestión gubernamental ha realizado avances en la materia, ya que -en sus palabras- *"lo que está haciendo es trabajar en pos de la juventud".* A partir de este trabajo, entonces, destaca algunas acciones que redundan en un mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes:

"Uno habla y ve y se pone contento de que hoy podamos tener libre elección obligatoria, ese es un trabajo para la juventud. De los 3.500.000 empleos que se fueron generando durante estos 4 años hay muchos jóvenes en la construcción, en la industria, que se han incorporado al mercado laboral. Han tenido la posibilidad de ingresar a trabajar".

Finalmente, el actual coordinador del Consejo Federal de Juventud, Andrés La Blunda, dice acerca de la política de juventud: *"Creo que sí que existe. Como estado tenemos la responsabilidad institucional de acompañar y conformar espacios participativos en los territorios. No podemos concebir una política pública sin la participación del joven, en la implementación, con una metodología participativa y organizativa."*

No obstante, estas opiniones contrastan con la caracterización -implícita y explícita- que los funcionarios realizan respecto del "ideal de política pública de juventud". Sobre este último punto, Cabandié resalta la necesidad de desarrollar *"políticas públicas específicas hacia el sector juvenil"* así como de *"contemplar a la diversidad de los jóvenes y sobre todo, que la política pública de juventud se construya de abajo hacia arriba".* Ambas cuestiones, como vemos, distan del tipo de política que señala como avance, caracterizada por su masividad y sin participación alguna de los jóvenes en su desarrollo.

En igual sentido, las palabras vertidas por Fernández respecto de las limitaciones en la gestión de la política de juventud, ilustran este contraste, ya que según la funcionaria en la actualidad se utilizan *"métodos arcaicos para gestionar que no responden a las necesidades, hay que gestionar por y para la juventud con una metodología adecuada".*

Los referentes de la sociedad civil son también taxativos, pero para señalar que nuestro país carece de una política pública de juventud y tiene, en el mejor de los casos, una serie de programas impulsados por efectores diversos y con objetivos muchas veces superpuestos. Al respecto, Sergio Balardini y Alberto Croce observan:

"No existe política (…). Nunca la hubo, (…) tenés programas sobre juventud que cada uno de ellos puede tener sus objetivos. No hay una política de Estado, como puede haber sido (…) Vos acá tenés programas. Y en algunos ámbitos podemos decir que hay política de sector."

"No hay política de juventud. Ni siquiera mala, no hay"

No obstante, la mayoría de los entrevistados coincide en que, si bien no hay una política de juventud, sí ha habido buenos programas para jóvenes. Entre los más mencionados y los más destacados se encuentran el Programa Incluir (DINAJU, 2006) y el de Fortalecimiento de Desarrollo Juvenil (Secretaría Nacional de Desarrollo Social, 1995-1997). Ambos se destacan por la gran movilización de recursos humanos y materiales que han implicado, y por los diferentes impactos que han tenido en las provincias y en las organizaciones de jóvenes.

Al respecto, Croce señala esta reducción de la política pública de juventud a buenos programas como un indicador de la ausencia de una política de jóvenes:

"*Yo tengo la sensación de que hace mucho tiempo que no hay una política de juventud en Argentina. Lo mejor que hemos tenido son algunos buenos programas de juventud. (…) Yo creo que no hay política de juventud, ni siquiera hoy hay programas, ¿no? A veces hay algún programa como fue el Incluir. Se confunde política de juventud con un programa, para el que*

en todo caso se consigue financiamiento de algún organismo internacional o del Estado para hacer algo con jóvenes pero me da la sensación de que no hay una política de juventud. Ni siquiera mala: no hay."

En función de este diagnóstico, los informantes clave entrevistados señalan algunos puntos nodales a considerar para que Argentina logre mejorar la calidad de las políticas de juventud.

De acuerdo a las opiniones de los entrevistados, la política de juventud debería preguntarse, por un lado, qué proyecto de país se quiere construir con los jóvenes, qué lugar se les da en la sociedad y cómo se crean instancias y lineamientos que institucionalicen la participación juvenil.

En este sentido, varios de ellos enfatizan la necesidad de incluir y hacer partícipes a los jóvenes en tanto protagonistas, en la construcción de las políticas dirigidas hacia ellos. Este proceso, como refiere Sergio Balardini, requiere de una decisión político-estatal que *"implica un modelo democrático que consulta permanentemente y toma en cuenta."*

Por su parte, Alberto Croce agrega que una política de juventud debe plantearse *"qué quiere de los jóvenes, qué espera de los jóvenes, cómo integra a los jóvenes en la política, cómo aportan los jóvenes a la política",* y Alejo Ramirez agrega que *"el real impacto pasa por ahí, por delimitar políticas con una mirada juvenil, claramente, que esencialmente tiene que ver con la participación"*

Otro aspecto destacado fue la necesidad de que la política de juventud adquiera continuidad en el tiempo y en las acciones para ir creando una cultura política alrededor de la juventud., para lo cual se requieren *"organismos de juventud pequeños, versátiles, con mucho poder político (…) articulados, trasnversalistas, que se puedan sentar con un ministro y decirle: 'señor, ¿dónde incluye el componente juventud?'"* (Alejo Ramírez)

Por último, algunos de los referentes consultados apuestan a la sanción de una única ley que enmarque todos los aspectos de la juventud o bien a leyes específicas, como instancias que reflejan un consenso social de importancia para fortalecer la institucionalidad. Según Sergio Balardini *"no es que una ley genere de un día para el otro que todo funcione (…) hay leyes que tienen que ver con la niñez y la adolescencia y han sido muy útiles y están impulsando cambios (…) en juventud seguramente tendría que pasar lo mismo: un consenso social, un cierto consenso político para la generación de algunas leyes"*

Conclusiones y recomendaciones

En esta sección se presentan conclusiones y recomendaciones del estudio "Hacia una ley nacional de juventudes en Argentina. Análisis de experiencias de construcción de leyes de juventud en países de América Latina". Las conclusiones ponen una especial atención en el rol e impacto que las leyes de juventud en el marco de la institucionalidad de juventud pueden tener para mejorar al calidad y el impacto de las políticas públicas de juventud que apuntan a garantizar y promover los derechos de los jóvenes en la región". Interesa destacar que, si bien estas conclusiones y recomendaciones surgen en gran medida de los análisis de casos realizados en cuatro países de América Latina (Argentina, Brasil Costa Rica y México) la elección de los casos fue realizada de modo tal que las conclusiones y recomendaciones pudieran hacer referencia a la región en su conjunto, asumiendo que cada uno de los ítems que se desarrollan tiene un valor diferente para cada país en función del grado de desarrollo del campo de juventud, de la institucionalidad que sostiene las políticas públicas y de otros factores que hacen a la condición juvenil de cada país. Elegimos ordenar esta sección a partir de conclusiones y de recomendaciones que se desprenden de varias ellas, para las políticas de juventud en general y para las leyes de juventud en particular.

La estructura típica de una ley nacional de juventud

Del análisis de los textos de proyectos y leyes nacionales de juventud de América Latina, se desprende una estructura más o menos típica que está presente en buena parte de ellos. Los cuatro elementos principales de esta estructura son, en primer lugar, definiciones sobre la juventud, el alcance de este concepto y su delimitación etárea, que puede ir, según los casos, desde los 12 y hasta los 35 años de edad. En segundo lugar, una declaración de los derechos de los jóvenes. Se trata puntualmente de una sección destinada a reafirmar derechos ya consagrados para las personas en otras cartas de derechos (como en la Declaración Universal de Derechos Humanos) pero haciendo especial énfasis en el sujeto juvenil. En tercer lugar, una sección destinada a establecer las obligaciones del Estado para garantizar y promover los derechos enunciados. Y por último, la definición de una institucionalidad o sistema nacional de juventud, con roles y responsabilidades, para el diseño, implementación y evaluación de las políticas de juventud. Esta sección puede incluir lineamientos para el diseño de planes nacionales de juventud que pueden ser de 4 o 5 años según el caso. Adicionalmente algunas de las leyes (la de Costa Rica, por ejemplo) incluyen una sección destinada a indicar cómo se financiarán las políticas públicas de juventud, inciso que puede estar incluido dentro de la sección referida a la institucionalidad. En otras (caso de Colombia) se especifica con detalle la

estructura de implementación y representación de las políticas de juventud a nivel local o municipal.

Recomendación: Sobre los aspectos de institucionalidad y financiamiento volveremos en algunos ítems que están a continuación. En este punto, nos interesa señalar una tensión que surge en la definición de los rangos etéreos que delimitan la juventud y las consecuencias que esto tiene en términos de garantizar los derechos de los adolescentes, jóvenes menores de 18 años. En un contexto en el que los países del continente están atravesados por niveles importantes de violencia social, fenómeno que es amplificada por los medios masivos de comunicación, una parte significativa de los discursos públicos ubican a los jóvenes como responsables de primer orden en la generación de esa violencia. Esta situación ha enmarcado iniciativas de sectores conservadores para promover un tratamiento penal de menores de edad como si fueran adultos, violando tratados internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por Naciones Unidas en 1989. Sostener un principio garantista en la defensa y promoción de los derechos de los menores de 18 años es un logro valioso que resulta necesario defender. Una ley de juventud cuya definición etárea en su límite inferior quede por debajo de los 18 años, puede dejar puertas abiertas para un tratamiento menos beneficioso de los menores en conflicto con la ley. Por este motivo, es recomendable que una ley de juventud tome como los 18 años como límite inferior del sujeto joven.

La transversalidad de las políticas de juventud respecto de las políticas sectoriales

La cuestión de la transversalidad de las políticas públicas de juventud aparece en buena parte de las entrevistas realizadas. Es además un tópico bastante frecuente en la bibliografía sobre juventud y políticas y en los documentos de gobiernos de la región que se han analizado. El foco del debate sobre la denominada transversalidad es señalar la importancia de diseñar e implementar políticas de juventud a partir de la articulación con los principales sectores del gobierno que desarrollan acciones de alto impacto en los jóvenes: áreas de educación, trabajo, salud, entre las más significativas. En la práctica de las políticas públicas, la transversalidad se evidencia en los programas de las oficinas de juventud que apuntan a hacer sinergia con las acciones de otras áreas de gobierno. También en la vocación de los hacedores de políticas que incluyen una perspectiva de juventud en toda acción pública o normativa e incluso en la creación de comisiones parlamentarias específicas del tema. Desde este punto de vista, una política de juventud transversal es superadora de las tradicionales acciones de promoción destinadas a juventud como lo son las de recreación, deportes o prevención de las adicciones. Para los especialistas y actores entrevistados la necesidad de transversalizar las políticas de juventud haciendo que las políticas sectoriales tengan una perspectiva juvenil, apareció como visión dominante en el tema y como la estrategia más efectiva para conseguir verdadero impacto en la situación de los jóvenes.

Recomendación: La perspectiva de transversalidad de las políticas públicas de juventud respecto de las políticas sectoriales tiene una consecuencia importante para una ley nacional de juventud y es que ésta contenga disposiciones específicas respecto de cómo las oficinas nacionales o sub-nacionales de juventud se articulan y operan en conjunto con las áreas de gobierno encargadas de las política sectorial. También tienen una consecuencia fuerte para los actores del campo de juventud que apuestan a incidir en políticas públicas: la necesidad de desarrollar acciones de incidencia sobre las áreas de gobierno encargadas de la políticas sectoriales de mayor impacto en los jóvenes y sobre las comisiones e iniciativas parlamentarias que siendo sectoriales, tiene alto impacto en la situación de la juventud si logran introducir en su letra la perspectiva juvenil. Finalmente, la capacitación de otros agentes de la administración pública como los docentes, los agentes de salud, orientadores profesionales o la misma policía, debe incorporar un enfoque de juventud, que habilite intervenciones de estos agentes que garanticen los derechos de los jóvenes, teniendo en cuenta la particularidad y diversidad de "las juventudes".

Financiamiento de las áreas gubernamentales de juventud

Un tema central para cualquier burocracia encargada de ejecutar una política pública es la posibilidad de contar con un presupuesto propio del que pueda disponer con relativa autonomía. La debilidad de algunas iniciativas o áreas de gobierno destinadas a producir políticas juveniles es que no cuentan con este requisito. En algunos casos, se trata de áreas que apuntan a una acción de articulación (por ejemplo con áreas de educación, salud, deporte) y que por lo tanto disponen solo del presupuesto de esas otras áreas sobre los que no tienen capacidad de decisión. En este punto "transversalidad" y "articulación" puede ser una forma de no asignar recursos propios y específicos a las áreas de juventud. Esto puede funcionar si es que los recursos se aplican desde otras áreas y efectivamente las políticas tienen un enfoque de juventud. Así se garantiza la misión de las áreas de juventud. Al mismo tiempo, es compleja la relación de competencia financiera que puede desarrollarse entre nuevas áreas de gobierno dedicadas a juventud y reparticiones ya existentes dedicadas a políticas sectoriales. Aquellas nuevas áreas de juventud pueden constituirse con presupuesto que son "quitados" a otras áreas como educación, salud, cultura o desarrollo social. Esta no parece ser la mejor forma de disponer a las diferentes burocracias sectoriales para la cooperación con la aplicación de políticas de juventud.

Recomendación: Un elemento clave que debe contener una ley de juventud es la definición lo más clara posible sobre cuáles serán los recursos financieros específicos de los que dispondrán las instituciones encargadas de implementar las políticas de juventud en los diferentes niveles del Estado. Se visualiza entonces la necesidad de asignar nuevas partidas presupuestarias a las áreas juventud y de evitar en lo posible la reasignación de partidas que

correspondían a otras áreas de gobierno, para disminuir la competencia entre sectores de la burocracia que deben cooperar para avanzar en la transversalización de las políticas de juventud. En términos de una ley de juventud, su proceso de elaboración debe tener presente desde un primer momento una definición realista del presupuesto con el que contará el área. Para que las políticas de juventud se vean efectivamente fortalecidas con una ley de juventud, ésta debe contener desde su proyecto original un diálogo con las áreas de hacienda y economía del gobierno, que posibilite la definición del aspecto presupuestario en el texto de la ley. Si no está presente este aspecto, la ley puede quedarse en la simple enunciación de derechos.

Participación juvenil en las políticas (no solo "de juventud") y en la política

Las agendas internacionales en temas de juventud toman la cuestión de la participación juvenil en las políticas públicas como algo central. Estas agendas incluyen recursos financieros para impulsar y sostener procesos de participación, motivo por el cual estas acciones cobran especial relevancia para cualquier actor o agencia gubernamental. El tema se ha tornado "políticamente correcto", de sentido común, y no siempre se repara en las dificultades que encierra y en las múltiples interpretaciones que tiene. Uno de las amenazas es, en este sentido, la conformación de "espacios" débiles o, al extremo, ficticios de participación juvenil. Otra amenaza es la de la participación manipulada, cuando las representaciones de los sectores juveniles pivotean en el aire o, peor, son designadas desde los espacios de gobierno o por otros actores. Finalmente, si hay un tipo de institución en nuestras sociedades que se ofrece como evidente formador, canalizador y vertebrador de la participación ciudadana son los partidos políticos. En particular sus secciones o ramas juveniles deberían visualizarse con mayor frecuencia como espacios privilegiados para dicho procesos articulación, formación, representación y participación juvenil. La actualidad de los partidos políticos en buena parte de la región, y la situación de apatía e incluso de rechazo a los partidos políticos por una parte no menor de la juventud, dificulta lo anterior. Sin embargo, no es improbable, y es deseable, que esto se modifique en un futuro cercano. Cualquier proceso de producción de leyes y políticas de juventud debe por tanto atender a este actor que es un eje central de las democracias.

Recomendación: los procesos de debate sobre la necesidad de reforma de los sistemas partidarios en algunos países de la región contienen en muchos casos, una discusión sobre la representación y el lugar de las juventudes al interior de los partidos. La posibilidad de terciar en esos procesos de reforma y eventual sanción de leyes de reforma política, desde el campo y desde el enfoque de juventud de las políticas públicas, se constituye en un elemento central para mejorar y profundizar los procesos de participación juvenil, más allá incluso de la sanción de una ley de juventud.

Debilidad institucional de los nuevos actores juveniles y su impacto en la participación en políticas públicas.

Los actores juveniles como los grupos vinculados a la denominada música joven, las tribus juveniles, los jóvenes nucleados en torno a proyectos de ONGs, tienen en general un bajo nivel de institucionalización, en parte por su reciente creación. Esta característica los vuelve en algún sentido muy productivos, muy creativos desde su productividad social, pero también muy frágiles respecto de su capacidad de generar representaciones más o menos estables. Este tipo de actores juveniles son, claro está, un sub-tipo particular de actores del campo de juventud que podríamos denominar "nuevos actores juveniles" en oposición a los actores "tradicionales" de este campo: juventudes estudiantiles, partidarias, sindicales y, tal vez, religiosas. Se trata, en estos últimos casos, de estructuras de articulación y representación más antiguas y, en muchos casos, con un nivel de organización nacional. Se trata de actores con mayor autonomía y capacidad estratégica que los nuevos actores juveniles y cuya participación en espacios donde se elaboran e implementan las políticas públicas de juventud, puede requerir un más complejo trabajo de diálogo y negociación desde las burocracias estatales. Este elemento puede ser un desincentivo para el personal político del Estado al momento de definir acciones de convocatoria para la participación en políticas públicas de juventud, sesgándose la convocatoria hacia los denominados nuevos actores juveniles y debilitándose por tanto la posibilidad de involucrar también a los actores que hemos denominado como tradicionales en el campo de juventud.

Recomendación: Necesidad de que un proyecto de ley defina estrategias para la convocatoria e involucramiento de la diversidad de actores del campo de juventud, incluyendo a los que hemos denominado como actores tradicionales del campo de juventud (juventudes políticas, estudiantes, sindicales y religiosas). Esto implica también avanzar en la transversalización no sólo de las políticas de juventud sino también la participación de los actores en su diseño.

Políticas de juventud en el nivel local

Los distintos casos analizados demuestran el desarrollo de la política pública de juventud desde la institucionalidad de nivel más macro o nacional y todavía muestran un vacío a nivel de la política de juventud local. De hecho, las áreas de juventud de nivel municipal o local están en una etapa de institucionalización incipiente y transitando un camino similar al que hemos observado en los organismos de juventud de nivel nacional desde áreas subsumidas en otras dependencias como deporte o salud hacia áreas específicas de juventud. Paralelamente sabemos que este plano de lo local – territorial es fundamental para la implementación de la política de juventud. El nivel local, comunitario, municipal emerge en los documentos

analizados y en las entrevistas realizadas, como un dinamizador fundamental de las políticas de juventud. Por el diagnóstico existente sobre la naturaleza atomizada o micro de las organizaciones juveniles pareciera que los espacios locales son especialmente adecuados para su convocatoria y participación. Hay un diálogo activo desde las políticas públicas con actores del campo juvenil que tienen una fuerte inserción territorial y local y escasa articulación en los niveles meso y macro. Hay una lógica en las políticas de juventud en la que pareciera que es macro o micro, y que no hay un nivel intermedio, meso.

Recomendación: Considerando la importancia de las áreas locales de juventud para la consolidación de la institucionalidad de juventud y la implementación de la política de juventud, es importante que se atienda a las necesidades que requiere un proceso de institucionalización tanto desde el aporte de recursos económicos específicos como del aporte de asistencia técnica y capacitación de recursos humanos para encarar la intervención desde una perspectiva de promoción de derechos. Asimismo, este plano local es el que permitirá fortalecer el campo de la juventud en la medida que genere un diálogo y una construcción con las organizaciones y actores del campo de la juventud en pos de aportar a la situación de los y las jóvenes desde el territorio.

Argumentos clave para impulsar una la ley nacional de juventud.

Además de ser un instrumento para reafirmar derechos ya reconocidos en otras cartas e instrumentos jurídicos, y dar paso a la instrumentación de políticas que habiliten su cumplimiento, los entrevistados señalan sentidos alternativos que consideran importantes para una ley de juventud. Uno de ellos es el de visibilizar la problemática juvenil ante la opinión pública. En este sentido, la ley funcionaría como una forma de hacer campaña pública por un tema y de hacerlo desde la necesidad de proteger, promover y garantizar derechos, algo que en el tema juventud resulta más que significativo si se tiene en cuenta la difusión de las iniciativas y discursos que criminalizan a los jóvenes. El momento de debate y sanción de una ley es una excelente oportunidad para visibilizar el problema y perfilar modelos de abordaje alternativos de la problemática juvenil. Sin embargo, esto no puede constituirse en el principal argumento para impulsar la sanción de una ley con todas las energías sociales e institucionales que esto implica, en particular en contextos políticos, en los que es necesario vencer resistencias significativas para llegar a buen puerto en este tema. Es necesario que la ley tenga como fundamento otras necesidades ya que hay mejores y menos costosas estrategias para hacer campaña pública, concientizar y movilizar a la sociedad civil en torno a los problemas de los jóvenes.

Recomendación: Entendemos que uno de los argumentos fuertes para impulsar una ley de juventud es la necesidad de dotar de estabilidad, permanencia de criterios, institucionalidad y

recursos a las políticas públicas de juventud. Se trata de un intento más para evitar que estas acciones dependan solamente de la buena disposición de las gestiones de gobierno, La consolidación de un instrumento jurídico que garantice la continuidad de un organismo, con determinado presupuesto asignado, y determinadas funciones es, para varios de los entrevistados en esta investigación, algo deseable, por lo cual vale la pena movilizarse. El resto de los argumentos, parecen ser complementarios a éste. Para alcanzar el objetivo mencionado en este punto, puede que no siempre sea necesaria una ley de las denominadas "integrales" de juventud, que pueden tener mayores complejidades para su aprobación. En el caso de que las resistencias a vencer sean importantes, una ley más particular, "creadora" de institucionalidad de juventud, puede también ser una herramienta eficaz.

Distintos tipos de ley de juventud

El punto anterior nos lleva al de los distintos tipos de leyes de juventud existentes, tema que ya ha sido planteado por Ernesto Rodríguez en su artículo "Leyes de Juventud en América Latina; ¿Para qué sirven?"[21]. El artículo postula la existencia de dos grandes tipos de leyes en la región: leyes ambiciosas y leyes específicas de juventud. Las primeras son leyes son de carácter integral, consagrando derechos, definiendo un sistema de juventud, asignando presupuestos, etc. Las segundas, se limitan a construir institucionalidad para hacer política pública. Los cosas analizados de México y Brasil parecerían encuadrase en esté último tipo de ley. El de Costa Rica en el primero. En las entrevistas analizadas se evidencia una mayor dificultad en los países federales (México y Brasil) para la generación de leyes integrales, siendo su necesidad más imperiosa la de articular y organizar las políticas generadas por los Estados sub-nacionales. Para estos caso, las leyes específicas son adecuadas, en tanto es más fácil su aprobación y su función es contribuir en la articulación. La ambiciosa ley de Costa Rica es hoy una gran oportunidad para desarrollar una buena política de juventud, pero las acciones no están todavía a la altura de las circunstancias. De todos modos, la cave para calibrar una interpretación es el esfuerzo que requiere la sanción de una ley integral. En Costa Rica no parece haberlo requerido. En Brasil y México lo mismo hubiera requerido un gran esfuerzo político y con resultado incierto, en cuanto a sanción de la ley. Ante ello, lo ocurrido en esos países parece por ahora un buen escenario.

Recomendación: El análisis de las resistencias y dificultades que debe vencer una ley de juventud para ser sancionada, sea ésta de las denominadas específicas o ambiciosas, debe ser realizado con anterioridad a la puesta en marcha de un proceso que demanda una cuantía de energías sociales que los actores del campo y el gobierno bien podrían disponer para otras

[21] Rodríguez, Ernesto. Leyes de juventud en América Latina. ¿Para qué sirve?. Montevideo, Marzo de 2007. Texto redactado originalmente para su inclusión en la Serie "Temas del Mes" del Portal de Juventud de América Latina (www.joveneslac.org).

acciones. En definitiva se trata de avanzar hacia políticas de juventud que efectivamente garanticen derechos de los jóvenes, sector de la población de los más castigados en América Latina. En este punto la sanción de leyes de juventud que doten de sentido integral y más permanente a las políticas, parece deseable. Sin embargo, en coyunturas en las que se diagnostique un escenario de alta complejidad para la aprobación de una ley de juventud, es posible que la construcción de institucionalidad pueda avanzar por otros canales.

La juventud no organizada y las ONGs que expresan sus demandas y promocionan sus derechos

Como se desprende de desarrollo conceptual presentado sobre el campo de juventud, queda dicho que no todos los actores del campo son actores juveniles, es decir, representaciones de jóvenes. En algunos casos se trata de estructuras formadas por adultos y que asumen por así decirlo, la representación no de este o aquel grupo de jóvenes sino de intereses o derechos de los jóvenes que están siendo afectados. Se trata entonces de instituciones que tienen una voz pública sobre temas que afectan a los jóvenes, que denuncian violaciones a sus derechos o que proveen servicios de asistencia y/o promoción para la juventud. Son instituciones con representaciones que no han sido elegidas por jóvenes y que, por tanto, se hacen fuertes no desde la representación política de intereses sino desde el desarrollo de campañas públicas, la elaboración de propuestas técnicas y el trabajo de capacitación o provisión de servicios sociales y educativos a los jóvenes. Es evidente por tanto, que estos actores tienen una legitimidad particular para hablar sobre temas de juventud que se diferencia de la legitimidad de los grupos e instituciones de jóvenes que asumen la representación de otros jóvenes. Pueden ser vistas también como instituciones que buscan en parte asumir la representación o por lo menos, la defensa de sectores juveniles no organizados. Aquí existe por tanto un punto central para fortalecer la práctica de la participación juvenil en políticas públicas: la necesidad de tener en cuenta a estos dos tipos de “representación” de la juventud, y decimos “la juventud” y no “los jóvenes” para marcar las diferentes legitimidades de los dos tipos de instituciones mencionadas.

Recomendación: los espacios de participación juvenil en la elaboración de políticas públicas necesitan considerar la existencia de jóvenes no organizados y de organizaciones de carácter técnico y que no están necesariamente integradas por jóvenes pero que pueden complementar y fortalecer la representación de las visiones e intereses de la juventud. Es importante sin embargo, que la norma dictada sobre participación juvenil distinga este tipo de actores y mencione la legitimidad que emana de cada una, pero que afirme la complementariedad de estos actores del campo de juventud.

El aporte de la Convención Iberoamericana de los Jóvenes a las leyes de juventud

La falta de continuidad en el tiempo de las políticas públicas de juventud es un diagnóstico frecuente de los especialistas y actores del campo de juventud entrevistados. Es evidente que no se trata de un hallazgo de esta investigación y que tampoco se trata de una realidad que se manifiesta exclusiva de las políticas públicas de juventud en la región. La alternancia de gestiones de diferentes partidos políticos en incluso de sectores o funcionarios distintos de una misma gestión de gobierno, suelen venir acompañados de cambios en las líneas centrales de las políticas de juventud que en ocasiones no permiten el mínimo de acumulación y aprendizaje necesarios en este campo. Frente a este diagnóstico, nos interesa señalar que las normativas y regulaciones emanadas por organismos legislativos nacionales o sub-nacionales pueden ser instrumentos válidos para fortalecer la sostenibilidad en el tiempo de las políticas de juventud. También pueden serlo los tratados internacionales como el caso de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes sancionada en Badajoz, España, en 2005 y ratificada hasta la fecha (diciembre de 2008) por 6 de los 22 países de la región. Como tratado internacional de derechos humanos que toma como referencia a los países que son miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la Convención puede constituirse un marco de referencia regional para la coordinación de políticas de juventud y también para fortalecer la institucionalidad y las políticas de juventud a partir de favorecer la permanencia de ciertos ejes centrales de estas políticas.

Recomendación: Es necesario generar un proceso de difusión de la Convención y de otros instrumentos jurídicos entre los actores del campo de la juventud y no sólo a nivel de los tomadores de decisión. Para lograr el fortalecimiento de la institucionalidad de juventud es necesario contar con un actor que interpele a la política de juventud y que demande por su efectivo cumplimiento. En ese sentido, en primer lugar es necesario que se conozcan la potencialidad de estos instrumentos jurídicos para que se visualice desde el campo la importancia que pueden tener para transformar la situación de los jóvenes.

Investigaciones y diagnósticos sobre juventud: académicas y gubernamentales

Cuando hablamos de diagnósticos sobre juventud nos parece importante distinguir dos tipos de estudios. Por una parte, los estudios sobre la situación y la subjetividad de los jóvenes. Se trata en general de investigaciones socio-demográficas, laborales, educativas o de opinión en las que se abordan las realidades que enfrentan los jóvenes individualmente y sus percepciones[22]. El otro tipo de estudios que nos interesa destacar es que el hace a los jóvenes organizados, su demandas como colectivo y a los actores del campo de juventud. Existen

[22] CEPAL; “La juventud en América Latina. Tendencias y urgencias”. Santiago de Chile, Octubre de 2004.

algunos estudios de este tipo en la región[23] pero son los menos frecuentes. Este tipo de estudios permiten conocer las voces organizadas del campo de juventud y también calibrar el peso específico que dentro del campo tienen las demandas y organizaciones juveniles. Este factor es vital para el conocimiento del campo de juventud que en cada país deben tener quienes administran las políticas públicas que afectan a la juventud, ya que permiten mejorar la calidad de las convocatorias y clarificar la fuerza y los roles de cada uno de los actores dentro del campo, de cara a su participación en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Recomendación: impulsar una nueva generación de estudios del campo de la juventud en la región que, superando el diagnóstico de situación de los jóvenes y de sus opiniones, avance en la caracterización y análisis de las voces, demandas, representaciones e instituciones del campo de la juventud.

Reconocimiento y fortalecimiento del campo de juventud

Los espacios de diálogo entre organismos del Estado y organizaciones del campo de la juventud han demostrado operar como verdaderos espacios de fortalecimiento de la institucionalidad de juventud en la medida que operan como espacios de articulación de acciones y de construcción de discurso y de demandas para la juventud. Asimismo, son espacios en los que a través del diálogo y del intercambio de los saberes propios de cada actor se contribuye a la consolidación del campo de la juventud y a la construcción de una agenda de la juventud en cada país.

Recomendación: Los organismos específicos de juventud de cada país en su rol de articuladores y animadores de la política de juventud debieran promover la creación de espacios de diálogo interactorales (Mesa Nacional de Juventud, Consejo Nacional de Juventud, etc.) con el objetivo no sólo de discutir acerca de la política de juventud sino también con la conciencia explícita de que estos espacios favorecen el reconocimiento y fortalecimiento de un campo que disputa por la mejora de la situación de los y las jóvenes. También en esta línea de reconocimiento del campo de la juventud que está conformado por una gran diversidad de actores que no son sólo los jóvenes ni las organizaciones de jóvenes, la institucionalidad de juventud debe impulsar políticas hacia ellos en la medida en que su accionar incide en la situación de los y las jóvenes.

[23] IBASE, Polis. "Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles. Demandas para construir una agenda común". Río de Janeiro, Febrero de 2008.

Bibliografía general

- Abal Medina, Paula: "Notas sobre la noción de resistencia en Michel de Certau" en Kairos: Revista de temas sociales, ISSN 1514-9331, Nº. 20, 2007
- Abramo, Helena; Políticas de juventud en Brasil. Nuevos tiempos, nuevas miradas. En "Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva." Gerber, Elisabet y Balardini, Sergio comps. FES/FLACSO. Buenos Aires. 2004.
- Bango, Julio. Participación juvenil e institucionalidad pública ee juventud: al rescate de la diversidad. En la Revista Iberoamericana de Juventud N°1, editada por la Organización Iberoamericana de Juventud. Madrid. 1996.
- Bourdieu, Pierre: "Conversación con Philippe Fritsch" en: Sobre el campo político. Presses Universitaires de Lyon, 2000. Disponible en http://davidvelasco.files.wordpress.com/2008/01/campo-politico.pdf
- Bourdieu, Pierre: La dominación Masculina, Barcelona: Editorial Anagrama, 2000
- Bourdieu, Pierre: Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario, Barcelona: Editorial Anagrama, 1995
- Bourdieu, Pierre; El Sentido Práctico; Taurus; Madrid, España; 1980
- Castel, Robert; "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado", Buenos Aires: Paidós, 2000.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); "La lucha por el derecho. Litigio estratégico y derechos humanos". Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008
- Chaves, Mariana. Juventud negada y negativizada: Representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. Ultima década nº23, CIDPA Valparaíso, diciembre 2005.
- Colombo, Eduardo: De la polis y del espacio social plebeyo, en "La Sociedad contra la política"; Editorial Nordan-Comunidad y Editorial Altamira; 1º Edición 1993, Montevideo
- Dávila de León, Oscar; "Adolescencia y juventud: de las nociones a los abordajes. Nociones y espacios de juventud". Ultima década Nº21, CIDPA Valparaíso, Diciembre 2004
- Dávila León, Oscar. De la agragación programática a la visión constructivista de la política de juventud. En "Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva." Gerber, Elisabet y Balardini, Sergio comps. FES/FLACSO. Buenos Aires. 2004.
- Dávila León, Oscar. Política pública e institucionalidad de juventud. Ultima Década Nº12, CIDPA Viña del Mar, marzo 2000.
- Duarte Quapper, Klaudio. ¿Juventud o juventudes? Acerca de como mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. Ultima Década Nº13, CIDPA Viña del Mar, septiembre 2000.
- Fraga, Diego Martín. Políticas de juventud en América latina: Evaluación y diseño. Legislación sobre juventud en argentina. (disponible en internet)

- Kornblit, Ana Lía coord. Juventud y vida cotidiana. Biblos. Buenos Aires. 2007
- Krauskopf, Dina. Comprensión de la juventud. El ocaso del concepto de moratoria psicosocial. Revista de Estudios sobre Juventud. Edición: año 8, núm. 21. México, DF, julio-diciembre 2004 pp.26-39
- Krauskopf; Dina; Perspectiva sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas. En "Políticas de juventud en Latinoamérica. Argentina en perspectiva." Gerber, Elisabet y Balardini, Sergio comps. FES/FLACSO. Buenos Aires. 2004.
- Leiras, Marcelo; La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional". En "La incidencia de la sociedad civil"; Acuña, Carlos y Vacchieri, Adriana; comp. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007
- Margulis, M. y Urresti, M. La juventud es más que una palabra. En Mario Margulis (editor): La juventud es más que una palabra. Buenos Aires: Biblos.1996.
- Marshall, Thomas; "Ciudadanía y clase social"; Conferencia de Cambridge. 1949
- Morduchowicz, Roxana coord.. Los jóvenes y las pantallas. Nuevas formas de sociabilidad.Gedisa. 2008.
- Naciones Unidas, 1985 - Resolución de la Asamblea General sobre el Año Internacional de la Juventud (A/RES/40/14). Disponible en internet: http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/library.htm#resolutions
- Pérez Islas, José Antonio. Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina. Instituto Mexicano de la Juventud. Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud. México D.F. 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Nacional de Desarrollo Humano. De la invisibilidad al protagonismo. La voz de la juventud. Panamá. 2004.
- Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud. Informe preparado por la OIT para Argentina. Lima. 2008.
- Ramió Matas, Carles: Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. En Revista CLAD Reforma y Democracia, N° 21, Octubre 2001.
- Reguillo Cruz, Roxana. "Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto. Buenos Aires: Norma, 2000.
- Reguillo, Rossana. Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto. Buenos Aires: Norma. 2000.
- Rodríguez, Ernesto, Institutos gubernamentales de juventud en América Latina: ¿rectoría y ejecución o animación y articulación?, Temas, Año 3 Nro. 21; Octubre 2007
- Rodríguez, Ernesto. Juventud y políticas públicas en América latina: Experiencias y desafíos desde la gestión institucional. Ultima Década Nº13, CIDPA Viña del Mar, septiembre 2000.

- Rodríguez, Ernesto. Juventud, desarrollo social y políticas públicas en América latina y el Caribe: Oportunidades y desafíos. Montevideo, Mayo de 2002. Texto preparado en el marco del Proyecto "Estrategias de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe", ejecutado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Costa Rica, con el respaldo del Banco Mundial.
- Rodríguez, Ernesto. Juventud, desarrollo y democracia en América Latina. En Nueva Sociedad 2000.
- Rodríguez, Ernesto. Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo Siglo. Notas presentadas en el Seminario La Renovación del Capital Humano y Social: la Importancia Estratégica de Invertir en el Desarrollo y la Participación de los Jóvenes, organizado por el Programa Pulso Joven del BID, en el marco de la Cuadragésima Primera Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva Orleans, 22 al 29 de Marzo de 2000.
- Rodríguez, Ernesto; "Leyes de Juventud en América Latina: ¿Para qué sirven?". Montevideo, 2007. Texto redactado originalmente para su inclusión en la Serie "Temas del Mes" del Portal de Juventud de América Latina www.joveneslac.org
- Varios autores. Ser Joven en Sudamérica. Diálogos para la construcción de la democracia regional. Rio de Janeiro: IBASE, PÓLIS y Ediciones CIDPA, 2008

Bibliografía utilizada para el caso México

- Castillo Berthier, Héctor. Participación social de los jóvenes en México. Ponencia disponible en internet: http://www.inicia.org/
- de la Rosa, Javier; "Políticas públicas y vigencia de los derechos humanos". Publicado en Internet. Disponible en http://www.inicia.org/public/Javier_de_la_Rosa.pdf
- Domínguez Pérez, Moisés; "La construcción social del sujeto juvenil en la constitución mexicana"; 2003 –digital-
- Domínguez Pérez, Moisés; Legislación y juventud en México en JOVENes, Revista de Estudios sobre Juventud; Año 7, núm. 18; México, D.F., enero-junio 2003; pp.6-31
- Domínguez Pérez, Moisés; Morales Gil de la Torre, Héctor; Políticas locales de juventud en México, en "Políticas locales de juventud en América Latina", CIDPA, Chile, 2003
- Francisco Gomezjara, "Una aproximación sociológica a los movimientos juveniles y al pandillerismo en México", Revista de Estudios sobre la juventud en Telpuchtli, en Ichpuchtil, número 8, México, julio de 1983.
- Las políticas sociales de México en los años noventa. Autor Rosalba Casas Guerrero: Capítulo Los proyectos juveniles, entre la utopía y la cooptación política; Héctor Castillo Berthier, FLACSO México editor, 1996

- México 68: Juventud y Revolución. Autor José Revueltas, Andrea Revueltas, Philippe Cheron, 1978
- Navarrete, Emma Liliana; Jóvenes mexicanos del siglo XXI: Encuesta Nacional de Juventud. México: Instituto Mexicano de la Juventud; 2000
- Parrini, Rodrigo; Contrato generacional y constitución de un sujeto juvenil. Publicado en Internet. Disponible en http://www.inicia.org/public/Rodrigo_Parrini.pdf
- Pérez Islas, José Antonio; Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina. en Papers; Instituto Mexicano de la Juventud - Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud; 2006.
- Pérez Islas, José Antonio (Coordinador); Jóvenes e Instituciones en México. 1994-2000: actores, políticas y programas; México: Instituto Mexicano de la juventud. 2000
- Pérez Islas, José Antonio; Jóvenes: Una evaluación del conocimiento: la investigación sobre juventud en México 1986-1996. México: Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, 1996.
- Pérez Islas, José Antonio; Urteaga Castro-Pozo, Maritza (Coordinadores); Historia de los Jóvenes en México; Colección JOVENes Nro. 16; México: Instituto Mexicano de la juventud. 2004
- Políticas de operación 2008; IMJ
- Portal de juventud México - http://www.imjuventud.gob.mx
- Revista de estudios sobre juventud

Bibliografía utilizada en el caso Brasil

- Gerber/ Balardini, Políticas de juventud en Latinoamérica, FLACSO/FES, Argentina, 2004
- Rodriguez Ernesto, Juventud, desarrollo y democracia en America Latina, CEDEP, Peru, 2005
- Abramo Helena, Consideraciones sobre la tematización social de la juventud en Brasil, Revista Brasilera de Educacao, Brasil, 1997
- Portal de Juventud para America Latina y el Caribe, BRASIL SE INCORPORA A LA DINAMICA REGIONAL EN POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD, Portal de Juventud para America Latina y el Caribe, Uruguay, 2005 en: http://www.joveneslac.org/portal/000/web8/index_archivos/page0007.htm
- Rodriguez Ernesto, Politicas de juventud en AL: de la construccion de espacios especificos al desarrollo de uan perspectiva generacional, 2002
- Pontes Sposito y Carrano, Juventud y politicas públicas en Brasil, Rio de Janeiro, Brasil, 2003
- CONJUVE 2006, Politica Nacional de Juventud: Directrices y perspectivas, FES, San Pablo, , Brasil, 2006

Bibliografía utilizada en el caso Costa Rica

- Asamblea Legislativa de Costa Rica; "CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA"; San José de Costa Rica, 1996. Actualizada al: 04 de mayo de 2001. Sanción: 06 de enero de 1998. Publicación: 06 de febrero de 1998.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica; Ley Nº 8261. Ley General de la Persona Joven. Publicado en la Gaceta Nº 95 del 20 de mayo del 2002.
- Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven. "Primera Encuesta Nacional de Juventud, Costa Rica 2008"; Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven, Observatorio de la Persona Joven. 1a ed. San José, Costa Rica: Fondo de Población de las Naciones.
- Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven; "Balance de la Institucionalidad de la juventud en Costa Rica "; Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven; 1º edición; San José, C.R; Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2003.
- Krauskopf; Dina; Políticas de juventud en Centroamérica políticas de juventud en América Latina.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); "Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2004. Resumen ejecutivo. De la invisibilidad al protagonismo: La voz de la juventud." Panamá, 2004.

Bibliografía utilizada en el caso Argentina

- Balardini, Sergio y Gerber, Elisabet comp. Políticas de juventud Latinoamérica. Argentina en perspectiva. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires, 2004.
- Braslavsky, Cecilia. La juventud argentina: informe de situación. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.
- Chaves, Mariana; Faur, Eleonor y Rodríguez, María Graciela. Informe Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales. Universidad de San Martín y Dirección Nacional de Juventud. La Plata-Ciudad de Buenos Aires, mayo de 2006.

Anexos

Anexo I: Apuntes complementarios sobre el marco conceptual de la investigación.

Sobre el concepto de juventud en relación con las políticas públicas

Desde el punto de vista de la política pública, el concepto de juventud toma relevancia especial en algunos aspectos particulares. No es el caso de esta sección involucrarse en los debates conceptuales sobre la noción de juventud, sino destacar cómo el análisis de las políticas públicas, debe tener presente los siguientes tópicos relacionados con el concepto de juventud.

En cuanto a lo relacionado con la legislación, importa señalar que desde un punto de vista jurídico, las personas mayores de 18 años son consideradas adultos. A su vez los menores de edad, están contemplados en la legislación y políticas sobre familia, infancia y adolescencia.[24] Una legislación específica de juventud (como existe en Costa Rica o en República Dominicana) toma como referencia a personas que están por debajo y por encima de la edad señalada como paso a la responsabilidad jurídica. La sanción de leyes específicas de juventud como son las Leyes Nacionales de Juventud de países como los mencionados, requiere establecer articulaciones con el sistema de protección de la infancia (niñez y adolescencia) que existe en casi todos los países. Esta articulación no siempre es fácil, ya que vinculados con estas estructuras suelen desarrollarse intereses de actores y burocracias que es necesario identificar y estudiar con atención.

Por otro lado, el análisis de las políticas públicas de juventud reconoce dos tipos de estrategias: la implementación de políticas específicas de juventud y la articulación de políticas sectoriales que impactan en los jóvenes. Todas las políticas sectoriales (salud, educación, trabajo) pueden incluir explícita o implícitamente un componente particular destintado a jóvenes. Desde la perspectiva de las políticas públicas de juventud, resulta trascendente articular esos componentes con el objetivo de enriquecer sus abordajes y potenciar las acciones. Por lo tanto, una de las tareas a las que puede abocarse un plan nacional de juventud es, no solo la implementación de acciones específicas sino fundamentalmente la articulación de las ya existentes.

Además contamos en la actualidad con ricos y profundos enfoques de carácter socio-cultural de fenómeno juvenil que se han centrado en el análisis de las llamadas culturas juveniles. Este enfoque presupone, como señala Rossana Reguillo Cruz, el reconocimiento del carácter

[24] Krauskopf, Dina; "Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas". En "Políticas de juventud en América Latina. Argentina en perspectiva". Gerber, Elisabeth y Balardini, Sergio, compiladores. FLACSO, FES, Buenos Aires, 2004. Sobre este tema la autora hace un señalamiento interesante: "Dado que antes de los 18 años las personas se consideran adolescentes y luego adultas, se produce una ambigüedad en el reconocimiento del sujeto juvenil que tiene consecuencias que van en detrimento del avance en las políticas y favorece su invisibilización en la planificación social".

eminentemente heterogéneo, dinámico, discontinuo e histórico del fenómeno juvenil[25]. Siendo la inserción estructural de las juventudes, tan heterogénea como la sociedad misma, sus esquemas de percepción son diferenciados. El enfoque de las culturas juveniles permite identificar, analizar y valorar estas diversidades en las subjetividades y solidaridades de las juventudes. Para las políticas públicas esto es determinante, ya que permite reconocer la multiplicad de grupos y demandas juveniles que pueden ser objeto de intervención.

Finalmente, la juventud desde la perspectiva de las políticas públicas nos debe remitir obligadamente a los derechos de los sujetos jóvenes y a las estrategias para promocionarlos y garantizarlos. Este enfoque de derechos en la intervención en juventud incluye la posibilidad de exigir judicialmente el cumplimiento de los derechos consagrados.[26] Esto tiene consecuencias fuertes para la legislación ya que abre la puerta para que los actores exijan su cumplimiento (por vías variadas, incluyendo la judicial) y obliga al Estado a atender estas demandas. El enfoque de derechos reclama generar avances y actualizaciones en la legislación y los marcos regulatorios que impactan en los derechos de los jóvenes, y también concientizar y fortalecer a los actores sociales para hacer uso de sus capacidades y legitimidades para exigir el cumplimiento de los derechos.

Modelos de representación de juventud.

Acerca de los modelos de representación de la juventud, es posible vislumbrar un primer modelo más transversal, regido por un eje temporalidad-poder, que refleja el estado transitorio y conflictivo del/la joven con relación al/a la adulto. En el trabajo *"Construcción de Juventudes, discursos y prácticas sociales"*[27], los autores se refieren a algunas de cualidades que los jóvenes del estudio reconocen como propias de la "juventud" y del "adulto", las cuales permiten indagar sobre las representaciones acerca de tales conceptos. La energía, la libertad, el tiempo libre, la transformación; unidas a la discriminación sufrida por la supuesta irresponsabilidad e inexperiencia, se asocian a la juventud. La pasividad, el sometimiento en general y el laboral en particular, la energía continuadora; unidas a la supuesta responsabilidad y experiencia, se asocian al adulto. Pierre Bourdieu, utiliza las oposiciones sincrónicas entre posiciones antagónicas, para comprender determinados principios de visión –simbólica – asociados a los principios de división que permiten el enclasamiento de los agentes y grupos sociales; todo lo cual se sustenta en las posiciones diferenciales que posean los agentes según sus distintos capitales al interior del Espacio Social (sus poderes de disposición), *en ese*

[25] Reguillo Cruz, Roxana. "Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto. Buenos Aires: Norma, 2000. Grupo Editorial Norma Barcelona, Buenos Aires, Caracas. Guatemala, Lima. México, Panamá, Quito. San José, San Juan, San Salvador Santafé de Bogotá. Santiago.

[26] Para ampliar este enfoque ver Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); "La lucha por el derecho. Litigio estratégico y derechos humanos". Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008. El litigio estratégico permite superar el aspecto individual o particular de las demandas judiciales, generando impactos de tipo público y colectivo en la promoción de los derechos.

[27] Varios autores. Ser Joven en Sudamérica. Diálogos para la construcción de la democracia regional. Rio de Janeiro: IBASE, PÓLIS y Ediciones CIDPA, 2008.

sentido la representación remite, en mayor o menor medida, a una distribución desigual de capitales: Hay que evaluar en qué medida estas representaciones se organizan, y cual es su relación con los poderes específicos que ponen en juego, dicho en otros términos, la relación entre el Espacio Simbólico y el Espacio Social.

Una primera organización de las categorías podría realizarse en dos ejes, por un lado a) "Cambio/Continuidad" (energía/pasividad, libertad/sometimiento, tiempo libre/sometimiento laboral, energía transformadora/energía reproductora) y por el otro b) "Incompetente / Competente (inexperiencia/experiencia; responsabilidad/ irresponsabilidad, preparado/no preparado), en ambos ejes la relación sería Joven/Adulto. El joven será reconocido como agente de cambio, a la vez que carece de ciertas competencias para ingresar completamente al mundo adulto, y el adulto es identificado con la continuidad, pero posee las competencias necesarias al interior de este mundo en el cual está (por lo menos hasta el momento y dependiendo de su clase), integrado. Ejemplificando se puede decir: el joven no internaliza completamente las disposiciones del mundo adulto a la vez que no está completamente inserto en ese mundo, pero poseería una mayor libertad para actuar, a la vez que dispone de nuevas competencias (o capitales). Puede ser agente de cambio a pesar de su inexperiencia.

Pareciera que existe un juego con dos principios: el eje cambio/continuidad, incompetencia/competencia. El primer eje, a primera vista tiene una relación con la temporalidad, y el segundo con la disponibilidad de capitales específicos. Si se agudiza está primera asociación, en el primer eje también existe una referencia a los capitales – los jóvenes pueden tener nuevas competencias- , y, por otro lado, si se mira el segundo, existe a su vez una relación con la temporalidad – las nuevas competencias serán importantes a futuro, a pesar de que en las actualidad no se disponga de las necesaria para integrarse al "mundo adulto"-. Esto da para pensar que los dos principios, temporalidad y poder, confluyen en uno que hacen a los jóvenes y los adultos alternar su posición en torno a la figura que "ejerce la dominación", es decir un principio basado en la "temporalidad de esa relación de poder". Si se mira el antagonismo "incompetente/competente", se puede decir que el joven es un actual dominado, donde domina el adulto, pero en la relación "cambio/continuidad", el joven pareciera ser un futuro dominante, y el adulto un futuro dominado que se resiste a serlo. Reafirmando la idea de los capitales (en tanto acumulación de un poder que otorga privilegios en campos específicos), puede decirse que los jóvenes están en situación de adquirir nuevos capitales, y los adultos con sus capitales ya consolidados (o más estables), están en un posible declive (pronto serán ancianos, o serán relevados). Como se puede observar la doble visión acerca de la distinción joven/ adulto, puede sustentarse en una relación respecto al poder actual / futuro[28]. Este problema es básico para comprender el tema de la producción y reproducción social.

[28] En relación a los capitales, puede llamarse la atención sobre la importancia del capital económico respecto a los otros capitales en el capitalismo. Aun cuando en América Latina, el capital social es fundamental para comprender las bases de la estructuración social (por ejemplo en lo que Medina

Los antagonismos que indican un actual dominado y futuro dominante (en el caso de joven), y un actual dominante y futuro dominado (en el caso del adulto), remiten a una diferencia objetiva en los poderes actuales, y esperados a futuro. El problema se complejiza cuando esta relación desigual se asocia con las clases sociales, pues, en el Espacio Social el joven de la clase social dominada difícilmente podrá aspirar a ser dominante, a pesar de la sucesión respecto a su propia generación (en los estudios de estructura social esto se designa como movilidad intergeneracional). En el texto, ya citado, *"Construcciones de Juventudes, Discursos y Prácticas Sociales"*, los autores hacen la distinción entre las desventajas asociadas a los jóvenes, y las que se interpretarán luego como desventajas de clase, de carácter más transversal, superando la división joven/adulto: *"…cuando se habla de problemas de acceso y financiamiento de estudios superior, dificultades para acceder a las nuevas tecnologías, malos trabajos, bajos salarios, mala atención en salud, falta de oportunidades, entre otras, las desventajas dejan de afectar igualmente a toda la juventud. Por el contrario estas desventajas aparecen con las diferencias de clase, y eso, de alguna manera, también impide definirlas como una desventaja propia, y exclusiva de la población joven"*[29].

Así nuevamente se da cuenta del problema de poder que subyace a la distinción entre juventud/ adulto, lo que permite comprender que las "representaciones van más allá de las representaciones". Por otro lado si se suma la categoría género, se complejiza aun más el análisis, mostrando otra instancia de enclasamiento en que se manifiestan las desiguales de relaciones de poder y su representación. No obstante, lo que establece la particularidad de la clasificación por edades, es que en ella se afirma la idea de sucesión y transitoriedad, que se presenta más lejana en las categorías de género o clase.

Por otro lado encontramos la visión de los adultos, basada en sus experiencias de joven, y la de los propios jóvenes acerca de su experiencia actual, ambas en un tiempo presente, las cuales permiten comprender dos nuevos sistemas de representación de la juventud contrapuestos. Para Bourdieu existen particulares categorías de percepción y valoración a través de las cuales los agentes representan el mundo, el problema es que éstas entran en conflicto por parte de lo que creen los/las "adultos" y "jóvenes" que es la juventud.

Para Bourdieu existe la necesidad de categorías de percepción y valoración que permitan conocer y reconocer actos simbólicos, los cuales están generalmente fundados en los habitus, en tanto disposiciones mentales inculcadas por las posiciones objetivas en determinados campos (o el espacio social en general). Es una acumulación de experiencias pasadas en torno a la trayectoria individual y grupal en esas posiciones sociales. Los habitus son anticipaciones,

---

Echeverría llama estructuras familísticas, rasgo clásico de las "oligarquías" latinoamericanas), resulta sumamente importante el capital económico para analizar la diferencia de poder entre el "joven/adulto", y la inicial relación de dependencia del primero frente al segundo. Lo que transfigurado en el capital simbólico, permite dar estabilidad. Lo interesante es la posible productividad simbólica del mundo juvenil, lo que da paso a comprender las luchas por la representación.

[29] Idem pág. 6.

"hipótesis prácticas fundadas sobre la experiencia pasada[30]", y como trayectoria de acumulación, tienen particular importancia *para su consolidación las primeras experiencias.* Dicho de otro modo, el proceso de consolidación de estas disposiciones inconscientes se realiza vía acumulación a partir de las experiencias anteriores, donde las primeras experiencias son instancias de lectura de las siguientes. Ante contextos sociales tan cambiantes, las experiencias base dificultan el establecimiento de visiones homogéneas acerca de lo que es y debe ser un/a joven. La vertiginosidad actual de los cambios (tecnológicos, educativos, medios de comunicación, desarrollo de medios de producción, los contextos de incertidumbre, etc), permiten pensar en una agudización de la ruptura entre jóvenes y adultos[31].

Artificialidad de los mundos, naturalidad del propio.

Es posible señalar este proceso como una Ruptura de lo que Pierre Bourdieu llama Ilussio, en tanto creencia e interés por un juego social específico: *"Cada campo a través de la forma particular de regulación de las prácticas y de las representaciones que impone, ofrece a los agentes una forma legítima de realización de sus deseos basada en una forma particular de illusio*[32]". La creencia en el juego se sustenta en a) la correspondencia entre el sistema de disposiciones (habitus) producido total o parcialmente por la estructura y el funcionamiento del campo, y b) el sistema de potencialidades objetivas ofrecidas por el campo; simplificando, la creencia en el juego se sostiene en las posibilidades actuales de cada agente, y en los habitus adquiridos. En la relación joven /adulto estas dos condiciones resultan frágiles. Ya se revisó cómo existe una "posible transitoriedad" en la distribución del poder, de ahí que las potencialidades objetivas ofrecidas para cada agente (joven/ adulto) variarían con el tiempo (se supone que los jóvenes aumentarían su capital, y el de los adultos iría perdiendo paulatinamente su valor). Por otro lado, los habitus de los jóvenes y adultos entrarían en conflicto por la contraposición explicada respecto los contextos divergentes en los que se consolida, y en la rapidez de las transformaciones sociales.

Esto redunda en una permanente "crisis de la representación juvenil", que sólo en algunos casos tiene que ver con un cambio en las correlaciones de fuerza entre los jóvenes y adultos. Existe una "Revolución Permanente", asociada a la producción de nuevos significados en el Espacio de lo Simbólico, pero que no necesariamente transforma la estructura temporalidad/ poder mencionada más arriba (que hegemónicamente se lee en la clave de la Moratoria Social). Al respecto Bourdieu señala *que "en los momentos de crisis, puede formarse, en*

[30] Bourdieu, Pierre; El Sentido Práctico; Taurus; Madrid, España; 1980;
[31] Éste punto debe relativizarse según el objeto y contexto que se quiera observar, aun más en los países tercermundistas donde el ethos moderno y la modernización (acentuándose en los asociados a la hipermodernidad) afectan de forman muy diferenciada, donde vivir en una gran y vertiginosa ciudad, es muy distinto que vivir en el campo, donde pertenecer a la clase alta (globalizada) es muy distinto que el vivir de la clase baja.
[32] Bourdieu, Pierre: Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario, Barcelona: Editorial Anagrama, 1995, pág. 338.

algunos agentes, una representación consciente y explícita del juego como juego, que arruina la inversión en el juego, la illusio, haciendo que aparezca tal y como siempre es objetivamente (para un observador ajeno al juego, indiferente), es decir como una ficción histórica o, para hablar como Durkheim, <<una ilusión fundada>>". Es posible observar esta crisis como una falla de los mecanismos de dominación, en la cual existe la posibilidad de establecer conflictos en torno a la representación juvenil. Los adultos pueden dudar de los juegos del mundo juvenil, y los jóvenes de los del mundo adulto, produciéndose un conflicto en torno a las representaciones de la juventud.

Bourdieu señala que en situación de equilibrio (sin grandes conflictos actuales que ponen en riesgo el orden social) el espacio de posiciones (de los agentes en el campo) tiende a controlar el espacio de tomas de posición (las prácticas, expectativas, etc)… se "*trata de la concordancia entre las estructuras objetivas y las estructuras cognitivas que posibilita esa relación con el mundo que Husserl describía con el nombre de "actitud natural" o experiencia doxica*[33]". En una situación de desequilibrio (de transitoriedad de relaciones de poder y crisis permanente de la representación juvenil), se hace posible que los jóvenes realicen tomas de posición distintas a las que en su posición de dominados estarían abocados a realizar, y generen otra Doxa en relación a sus experiencias propias.

Por otro lado además de las fallas de la dominación de las representaciones, es interesante destacar el carácter productivo del mundo juvenil. Las investigaciones que indagan en ésta dimensión ("culturas juveniles", "la juventud como actor político", "la generación") intentan dar protagonismo a los agentes juveniles, resistiendo a la dominación, proponiendo nuevas conductas y sensibilidades, o cambios en el orden social. Interesa aquí leer la productividad en relación a la problemática del poder, y los mecanismos de resignificación generados por los/las jóvenes. Para ésto es interesente la postura del historiador francés Michel de Certau - y su reflexión acerca de la politicidad de las resistencias cotidianas-, y la crítica realizada a este mismo por la socióloga argentina Paula Abal Medina.

De Certau indaga en el carácter conflictivo de la adopción cotidiana de las prácticas respecto a las pautas dominantes. No piensa en una introyección directa del orden, sino atiende a la productividad en el *uso* de las reglas o conductas regulares impuestas. Si se piensa esto en términos de lo que se viene desarrollando, puede decirse que los jóvenes no sólo están sometidos a las representaciones dominantes (por ejemplo, la moratoria), sino que pueden resignificarlas según sus *necesidades e intereses*. Se puede pensar en dos operaciones productivas, primeramente generada por parte de los sectores dominantes, y luego su *utilización* por los dominados: "La presencia y la circulación de una representación (enseñada como el código de la promoción socioeconómica por predicadores, educadores o vulgarizadores) para nada indican lo que esa representación es para los usuarios. Hace falta

[33] Bourdieu, Pierre: La dominación Masculina, Barcelona: Editorial Anagrama, 2000

analizar su manipulación por parte de los practicantes que no son sus fabricantes. Solamente entonces se puede apreciar la diferencia o la similitud entre la *producción de la imagen* y la producción secundaria que se esconde detrás de los procesos *de su utilización"*[34] . Es por esto que el orden dominante puede pensarse no sólo como introyección pasiva, sino también al modo de una resignificación activa que permite pensar en las resistencias cotidianas a la dominación.

Por otro lado es interesante la distinción de tácticas y estrategias que realiza de Certau. Asocia la segunda a la práctica de los dominantes y la primera a la de los dominados. Estrategia sería, el "cálculo de relaciones de fuerzas que se vuelve a partir del momento en que un sujeto de voluntad y poder es susceptible de aislarse de un "ambiente". Lugar susceptible de circunscribirse como un lugar propio y que sirve de base a un manejo de sus relaciones con una exterioridad distinta". En la Táctica, el "cálculo que no puede contar con un lugar propio, ni por tanto con una frontera que distinga al otro, como una totalidad visible. La táctica no tiene más lugar que el del otro. Se insinúa, fragmentariamente, sin tomarlo en su totalidad, sino poder mantenerlo a distancia. No dispone de una base donde capitalizar sus ventajas, preparar sus expansiones y asegurar una independencia con relación a las circunstancias". La táctica no tiene autonomía, actúa en el terreno de lo impuesto. No cuenta con la posibilidad de darse un proyecto global ni de totalizar al adversario en un espacio distinto, visible y capaz de hacerse objetivo[35].

Esta distinción permite observar dos trayectorias de las prácticas, una más general y colectiva con su propio lugar, su autonomía, y otra más espontánea, molecular, serial, y heterónoma. Paula Abal Medina advierte de los riesgos de identificar la estrategia con las practicas de los dominantes y la táctica con los dominados, pues se estaría limitando al sujeto dominado a una "resistencia subordinada" frente a la dominación, dificultando observar las posibilidades de una dimensión colectiva de la resistencia. Al respecto señala: *"Porque la táctica es tal cuando resulta inesperada, imprevisible, fugaz y sorpresiva. Es esa utilización del tiempo, la del movimiento rápido, la que parece contradecir la construcción de vinculaciones entre tácticas diseminadas. La construcción de lo colectivo requiere de un proceso de identificación y de organización, de prácticas de representación, de definición de repertorios de acción, de formas de toma de decisiones; etc"*[36]. La utilidad de ésta reflexión permite por un lado dar cuenta de cómo la apropiación táctica juvenil no necesariamente pone en jaque la articulación de fuerzas en un nivel macro, ni genera una contraposición con el mundo adulto. Por otro lado supera una visión que sobrevalora las resistencias moleculares, por ejemplo en relación a las tribus urbanas (más o menos reapropiadas por los agentes de producción simbólica dominantes

[34] (página xiiii)
[35]
[36] Abal Medina, Paula: "Notas sobre la noción de resistencia en Michel de Certau" en Kairos: Revista de temas sociales, ISSN 1514-9331, Nº. 20, 2007

como la publicidad o del mercado), y lo que es más importante permite establecer *conflictos al interior del mismo del mundo juvenil*[37]. Así continúa con la crítica a de Certau quien *"Concibe únicamente una coexistencia de tácticas, una simultaneidad de resistencias cuya característica es la dispersión y no la articulación. ¿no es la existencia serial una condición sustantiva para la eficacia de la estrategia, es decir, para la reproducción de un orden y entonces para la fijación de la asimetría que caracteriza la relación de fuerzas?; ¿no sería la* ***resistencia serial****, en tanto expresión única, una práctica inofensiva para disputar la asimetría relacional?"*[38]*.* Así se apela a relacionar lo molecular y las líneas de fuerza general, como "dos momentos analíticos para el estudio de la relación de poder uno que observa las prácticas, los ejercicios de poder móviles, múltiples, capilares, intersticiales; un segundo momento, de integración: *"operación que consiste en trazar una línea de fuerza general, conectar las singularidades, alinearlas, homogeneizarlas, serializarlas, hacer que converjan*[39]*.*

Los puntos anteriores potencian el desarrollo que permite pensar en el campo de la juventud como lugar en disputa de las representaciones juveniles, y posibilita la referencia a los distintos tipos de productividad de lo juvenil. Existen mecanismos de resignificación y reapropiación; prácticas con trayectoria tácticas y estratégicas, resistencias seriales, espontáneas, o articulación de respuestas colectivas que permiten incidir en las líneas de fuerza general (la acumulación de capitales). Existen mundos distintos entre los adultos y jóvenes, pero también conflictos y distintas opciones al interior del mundo juvenil (no se trata sólo de una disputa jóvenes frente a los adultos).

En los distintos agentes del campo de la juventud pueden predominar cualquiera de estás perspectivas, y combinarse según sea el caso. Por ejemplo un investigador que lea el primer sistema – la transitoriedad, la reproducción - mediante la idea de Moratoria, tendrá una visión cercana al mundo adulto si es que no se adentra a las representaciones específicas que producen los jóvenes. Por otro lado si otro investigador *sólo* da cuenta de las representaciones de la juventud a partir de las tribus urbanas, su análisis resultará débil en torno a las demandas asociadas a temas como las necesidades laborales y educativas, que son los que marcan el primer sistema de temporalidad y poder, con el análisis de los poderes actuales y posibles.

Los sistemas de representaciones de la juventud también ayudan a definir las leyes que gobiernan el campo de la juventud y los respectivos subcampos. Así el primer sistema de

[37] Es usual que muchos autores hablen del hiphop, del punk, del rock como fenómenos contestatarios, en el sentido de opuestos a los ordenes dominantes simbólicos y objetivos, lo que inhabilita a indagar en los conflictos internos al interior de éstos mundos, por ejemplo no es lo mismo el hiphop comercial –el crunk- (y todo su aparataje de joyas, machismo y drogas), que el hiphop contestatario, antisistema.

[38] ibid

[39] uno de los problemas más complejos del análisis de Certeau, reside en la dualidad o escisión que construye entre la estrategia y la táctica. La primera, modelo del "fuerte" (o dominante de la relación); la segunda, del "débil" (o dominado). La pregunta entonces es: ¿resulta concebible una inversión de las relaciones de fuerza cuando la táctica es el límite del débil; es decir, cuando la misma no puede devenir en estrategia?

representación basado en el eje "temporalidad/poder" – que marca la problemática de la relación de poder actual y futura entre los jóvenes y adultos, aseverando como éstos últimos tenían los capitales actuales que les permitían asociarse a los dominantes, pero que en un futuro podrían asumir el papel de dominados -, permite vislumbrar que además de esta acumulación de capitales (económicos fundamentalmente, además de los sociales, culturales y simbólicos), los/las adultos tengan un acceso más cercano a la utilización de los recursos propios del campo del poder. Aunque ésto debe matizarse según la posición en el Espacio Social que tengan los/las adultos – su clase social - ; el acceso a los recursos del campo del poder en general y el Estado en particular es más directo en el caso de los/las adultos derivado de la consolidación de sus capitales. Así es posible comprender cómo al interior del campo de la juventud los/las adultos tienen un acceso privilegiado, a los recursos políticos, medios de comunicación masivos, agencias de publicidad, etc, que les permitirían incidir en la representación de juventud, y en los habitus y practicas juveniles. Por otro lado, es interesante que los/las jóvenes participantes en el campo juvenil, tengan una relación más directa con el mundo juvenil, lo que deviene en otro tipo de influencias sobre aquellos, más basada más en el reconocimiento entre pares.

Tanto los recursos del campo del poder como de los recursos propios del mundo juvenil, tienen posibilidades de influir sobre los/las jóvenes y sobre su representación social, pero esto se realiza de forma diferenciada, de ahí la posibilidad de pensar en un subcampo adulto y otro juvenil al interior del campo de la juventud, donde el primero está más cercano a los recursos del campo del poder (incluyendo los estatales); y el segundo en una relación de reconocimiento directo al interior del mundo juvenil. Esto no implica que los recursos sean propiedad exclusiva de esos subcampos, pero si que establecen su especificidad, además de generar conflictos en relación con la apropiación de los recursos asociado al otro subcampo. Esto puede ejemplificarse con la reapropiación de las culturas juveniles transformadas en modas por la publicidad, los medios y las grandes tiendas – leen lo que pasa en el mundo juvenil y utilizan los recursos del campo del poder para influenciar en él; o en la intención de acceder a los recursos propios del Estado por ciertos movimientos juveniles, como es el caso de los universitarios o secundarios. En la misma línea existe una permanente disputa por socializar las decisiones sobre la utilización de los recursos estatales (desde la "participación juvenil" hasta la cogestión[40]). La cercanía del subcampo adulto con los recursos del campo del poder, y del subcampo juvenil con el reconocimiento en el mundo juvenil, marcarán la lógica transversal del campo de la juventud.

Es posible revisar la lógica interna de cada subcampo, comprendiendo los tipos de reconocimiento y los recursos a los cuales se accede. En el Subcampo Adulto los mecanismos

[40] Permanentemente se presenta la dificultad de democratizar ciertos recursos importantes disponibles en campo de poder, por ejemplo la democratización de los medios de comunicación, lo que tiene como contra partida los medios de comunicación comunitarios.

de reconocimiento (Capital simbólico) refieren a la cercanía con el campo de poder (incluyendo los recursos del campo político y el Estado), y a su vez de los vínculos con el mundo juvenil, en el sentido de la posibilidad de hablar en nombre de los jóvenes, ya sea al trabajar en alguna organización política u ONG que trate temas juveniles, o por la posibilidad brindada por la investigación sobre jóvenes. La acumulación de este capital simbólico, permite el acceso sobre los recursos específicos del área en la que el agente participe. Por ejemplo, el político que trabaja en una comisión sobre juventud tendrá acceso a los recursos de su interior, -luego serán mediados por las características internas del campo político-. El publicista, también cercano al campo del poder, tendrá acceso a la realización de campañas publicitarias que permiten expandir ciertas tendencias al interior del mundo juvenil para generar la compra de ciertos productos. De todas formas, ambos deben a su vez establecer algún vínculo con el mundo juvenil, por lo menos dar la apariencia de representación juvenil, en el caso del político; o la reapropiación de las estéticas y narrativas, por el publicista. En el caso del investigador la relación con el mundo juvenil se acentúa (en el sentido de la intención fenomenológica de vislumbrar qué ocurre y opera en ese mundo), pero requerirá financiamiento y muchas veces aprobación por parte de instancias superiores (límite propio del campo científico). La idea es que a pesar de la posibilidad de apelar a un vínculo con el mundo juvenil, dependerá de los recursos fundamentalmente referidos al campo del poder o el Estado.

En el subcampo juvenil, el tipo de reconocimiento está dado fundamentalmente por los pares al interior del mundo juvenil, posibilitando la movilización a los/las jóvenes derivado de éste capital simbólico. Así se establece una relación más directa sin una mediación tan marcada con el caso anterior, de ahí que los recursos para influenciar sobre la representación de juventud y, sobre los habitus y prácticas juveniles, en primera instancia pareciera menos impuesta hacia los jóvenes (lo que se puede problematizar en el caso de la reapropiación). Considerando la lógica interna de este subcampo en relación con el subcampo adulto, y la lógica transversal que marca la tensión interna del campo de la juventud, es posible preguntarse por la capacidad de las políticas públicas y de las lucha adulto/joven para modificar el acceso a los jóvenes de ciertos recursos usualmente reservados para quienes ya presenten un capital consolidado.

Sobre el concepto de campo político

Se plantea por tanto un límite de ingreso, que variará en términos histórico-concreto según el Universo Social a analizar, existiendo por ejemplo, la posibilidad de mayor o menor cierre del campo, de desbordes del campo para proponer principios de visión y división social alternativos (movimientos sociales subalternos), el posible cierre de campo para garantizar su monopolio sobre las reservas políticas (cómo en las dictaduras, y luego la posible y difícil expansión en las transiciones latinoamericanas), etc. Así es posible dar cuenta del grado de apertura o cierre hacia los agentes del campo de la juventud y los del mundo juvenil, del campo de la política en los distintos contextos a analizar.

Se puede indagar en otra particularidad del campo político: jugar con la intención de imponer la propia idea de sociedad legitima, y sus respectivos principios de visión y división, requiere – por lo menos desde lo que se ha llamado Estado moderno y democracia representativa – hablar en *nombre de* un grupo (por lo menos en discurso, incluso en el caso extremo de las dictaduras). Existe una *población a representar* que da su reconocimiento a los agentes del campo político, así estos posibilitan su derecho de actuar o hablar en nombre de ellos, en otros términos el reconocimiento les da a los políticos el suficiente capital simbólico[41] para hablar en nombre de un grupo. Al respecto Bourdieu señala lo siguiente: *"Una de las grandes diferencias entre un campo como el campo literario (o el campo de las matemáticas, que es también muy cerrado) y el campo político, es que los políticos son justiciables del veredicto popular: periódicamente tienen que ir ante los electores y, aunque están siempre preocupados por las relaciones que tienen entre ellos, tienen que entrar en relación con aquellos que les dan delegación y, por ello, una parte de sus acciones permanecen orientadas hacia el público, no pueden imaginar un enclaustramiento total*[42]". En esa tensión se mueve el campo político: por un lado tiene sus propias lógicas, su propio nomos (es el último decidor de qué acciones realizar y qué visiones imponer), pero requerirá por lo menos un mínimo respaldo del grupo que dice representar. Por otro lado, se abre la problemática de la existencia de un amplio número de personas identificadas como jóvenes, posibles para ser representados, que muchas veces no se sienten atraídos por la participación en política, usualmente identificada a los políticos profesionales, lo que puede traer problemas en términos de crisis de legitimidad.

Por otro lado el campo político debe responder a grupos que superan las vías institucionales para ser representados, como los pertenecientes al campo del poder, y también los movimientos sociales. Existen determinados agentes que influyen en el campo que no pasan por las vías institucionales de la representatividad. Primeramente existirán los ya llamados desbordes subalternos y los movimientos sociales, pero por otro lado, con formas más sofisticados, están los llamados poderes fácticos. En América Latina, existe toda una literatura que muestra a una serie de agentes dotados de importantes capitales que no están mediados por las vías políticas institucionales: los grandes grupos económicos nacionales e internacionales, grupos militares, eclesiásticos y agentes internacionales de financiamiento, entre otros. Estos grupos serán uno de los factores importantes para tener en cuenta a la hora de analizar su influencia en el campo político, el campo de la juventud, y las políticas públicas juveniles. Esto puede ejemplificarse en temas como la baja de la imputabilidad penal, la intervención en el reparto de preservativos o la restricción del uso de la marihuana, temas asociados socialmente a los jóvenes, o también en temas macro como la posibilidad de control de los medios de comunicación, la influencia en la valorización de las bolsas, o los créditos

[41] Tipos de capital político: internos al campo y represtancionales.
[42] Bourdieu, Pierre: Conversaciones con Philippe Fritsch, en "Sobre el Campo político", Documento Electrónico: ; pág 5.

internacionales, que pueden poner cortapisas a los Modelos de Desarrollo propuestos al interior del campo de la política.

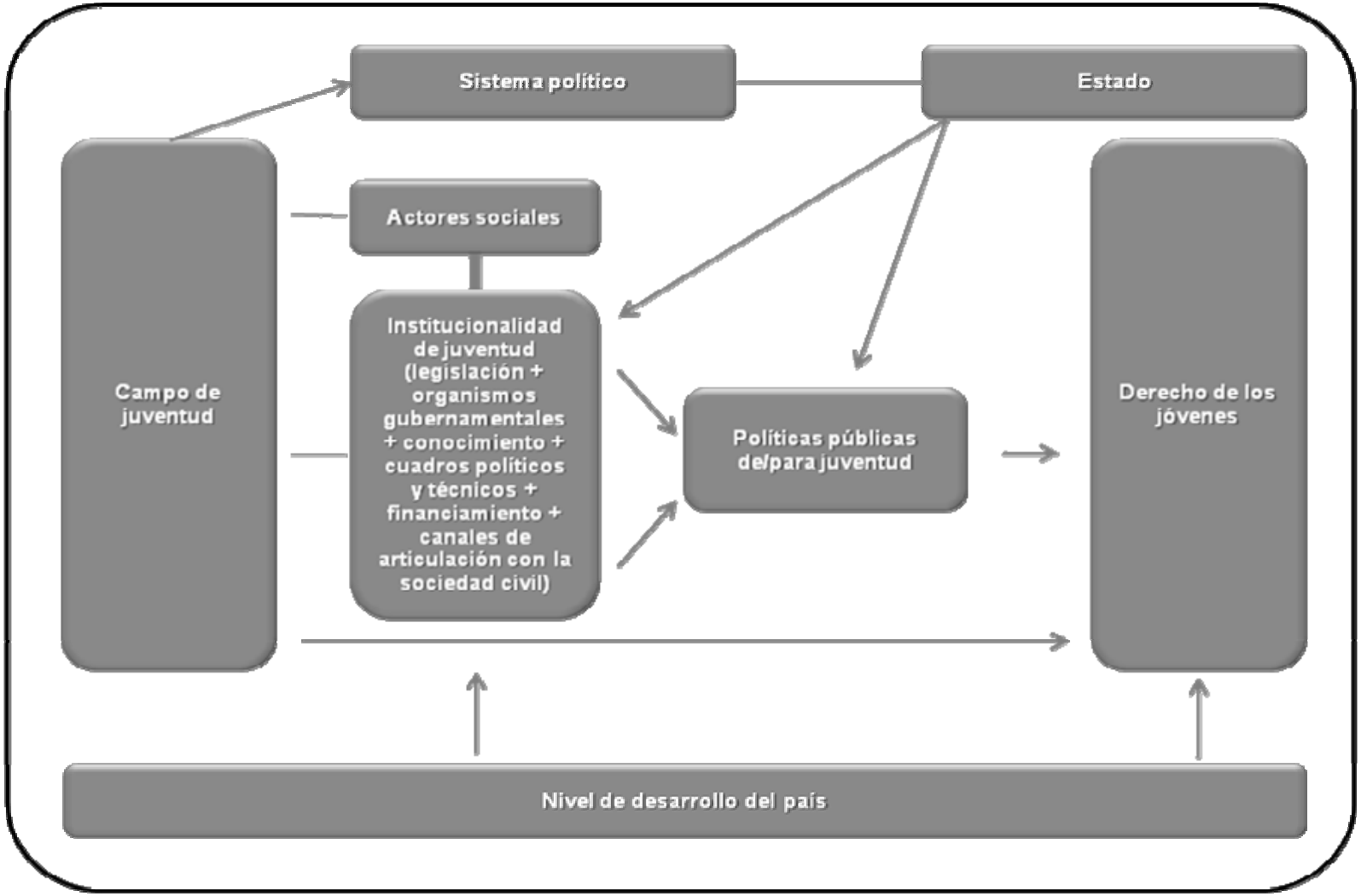
Sobre de institucionalidad y la ley

Si se revisan ahora las directrices de las políticas públicas, al interior de la "institucionalidad", es posible observar distintos modelos de gestión, para comprender esta compleja relación entre representaciones oficiales, transformaciones de las correlaciones de fuerza en los campos, y la correspondiente generación de habitus, y así distinguir entre lo que en las leyes y las políticas públicas dicen, y lo que hacen o pueden hacer. En el siglo XX se privilegiaron (principalmente en los países europeos) los modelos burocráticos , actualmente, en lo que se ha llamado nueva gestión pública se está la disputa entre tendencias de gestión neoempresarial y neopúblicas. La primera hace énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos y propone una clientelización de los ciudadanos; la segunda, aboga por la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética de la gestión pública . Es interesante observar dónde se encarna este tipo de gestión: en las representaciones oficiales, en la transformación de las correlaciones de fuerza al interior del espacio social o en los habitus. Esto por ejemplo, se da cuenta en relación a los "valores" que aparecen justificando las estrategias de gestión y los impactos y dirección real de las políticas. Como señala Carles Ramió Mates en gran parte de la gestión pública latinoamericana: "los valores asociados a la ética pública (corrientes neopúblicas) son "sólo" valores que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. Es decir, los valores y la ética pública están en franca desventaja con los valores neoempresariales de carácter instrumental que van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación. No hay que asumir unos valores gerenciales neoempresariales sino que hay que implantar determinadas técnicas y recetas y, con el tiempo, se asumen consciente o inconscientemente estos nuevos valores (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) asociados a estos instrumentos. En cambio, con los valores y la ética pública hay primero que interiorizarlos como valores y después "cargar" con los inconvenientes de gestionar con tantos miramientos deontológicos ."

Otro punto a destacar es el tema de la ley, que bajo la lectura de Bourdieu se puede comprender mediante la importancia de la objetivación y codificación del Capital Simbólico permitido por el "Capital jurídico". Este tipo de capital sirve de base para la autoridad de los detentadores del poder estatal, y su posibilidad de nombrar (clasificar, imponer principios de visión/división); es su resguardo para el establecimiento de clasificaciones que se objetiven, se socialicen, se visibilicen, se reconozcan. Así en relación a la posibilidad de la construcción de una ley de juventud, se podría pensar cómo tal ley se encarna en un reconocimiento objetivo de una determinada visión y división de lo que es la juventud. Pero este reconocimiento deberá

se contrastado con las posibilidades efectivas de instaurar principios de representación profundos, como son los habitus, y prácticas juveniles. Por otro lado habrá que evaluar en que medida permite, dificulta o mantiene, la transformación las correlaciones objetivas de capitales entre jóvenes y adultos en el espacio social. Sin un sustento práctico, sin visibilidad, sin la posibilidad de integrarse en habitus o de transformar las correlaciones de fuerza, las leyes de juventud pierden su peso. Por otro lado las leyes podrían permitir servir de mediación entre los ministerios, estableciendo mecanismos de relación, articulando sus funciones, sirviendo de marco para acciones vinculadas y más efectivas.

Esquema conceptual para pensar la relación entre campo, políticas públicas y derechos de los jóvenes



Anexo II: Fuentes de información

Las principales fuentes de información de esta investigación son las entrevistas en profundidad con especialista en juventud y con actores protagónicos en el diseño e implementación de políticas públicas de juventud como funcionarios de gobierno y miembros de organizaciones juveniles. Adicionalmente se realizarán también grupos focales para el caso de Argentina. En cuanto a las fuentes secundarias, lo más importante será el análisis de la legislación de juventud.

Fuentes Primarias

Entrevistas en profundidad a informantes clave (académicos e investigadores de juventud)

✓ Sergio Balardini (Argentina)- Es Licenciado en psicología de la Universidad de Buenos Aires UBA y especialista en: Adolescencia y Juventud y Políticas Públicas de Juventud. Se desempeña como coordinador del Proyecto Juventud de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Es coordinador Pro Consultor de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y Miembro de la Mesa de Concertación Juvenil de la Ciudad de Buenos Aires. Se ha desempeñado como Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Juventud del CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) durante los años1997-2003 y como director de Capacitación y Estudios de la Dirección Nacional de Juventud (1999-2001).

✓ Ernesto Rodríguez (Uruguay)- Es Sociólogo, especialista en juventud. Fue Director del Instituto Uruguayo de la Juventud. Es consultor de la Unión Europea. Trabaja también en el Portal de Juventud para América Latina y el Caribe

✓ Regina Novaes (Brasil)- Es Antropóloga, especialista en Infancia y Juventud. Actualmente es consultora del Instituto Brasilero de Análisis Económicos y Sociales IBASE. Fue la primera Secretaria Adjunta del Consejo Nacional de Juventud en Brasil.

✓ Pilar Arcidiácono y equipo (Argentina)- Pilar Arcidiácono es graduada de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires UBA. Obtuvo el título de Especialista en Gestión de Políticas Sociales (UBA) y el de Magíster en Políticas Sociales. Es Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es Directora del Centro de Estudios Legales y Sociales CELS.

✓ Dina Krauskopf (Investigadora especializada en juventud de la Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica). Es Profesora Emérita de la Universidad de Costa Rica. Fue Directora del Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la misma Universidad. Coordinadora subregional del soporte académico a los becarios Rockefeller Humanities Fellowship del Programa en el Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIR-MA), coordinadora de la Oficina Regional para Cooperación Técnica para las Primeras Damas de Centroamérica, Vice-presidente para América Latina del Capítulo 34 (Juventud) de la Asociación Internacional de Sociología, coordinadora fundadora del Grupo de Trabajo de Investigadores en Juventud CLACSO.

✓ José Antonio Pérez Islas (México) Es Sociólogo, está terminando su doctorado con especialización en juventud. Ha trabajado durante mucho tiempo en el sector público, coordinó durante 10 años el Centro Nacional de Juventud del Instituto Mexicano de la Juventud IMJ. Ahora está coordinando el Seminario de Investigación en Juventud que en la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.

Entrevistas en profundidad a actores involucrados en el proceso local de construcción de institucionalidad.

✓ José Eduardo de Andrade (Brasil)- Es el Secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Juventud CNJ desde septiembre de 2007. Antes participaba como Consejero en el CNJ representando al Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre. También trabajó en el gobierno del Estado de Sao Paulo y en algunos municipios también en Sao Paulo, siempre en el área de juventud.

✓ Mauricio Santoro (Brasil)- Es Periodista y Licenciado en Ciencia Política. Actualmente es miembro e investigador del Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos –IBASE.

✓ Priscila Vera Hernández (México) Es Abogada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM, y Magister en Derecho por la Universidad de Virginia. Fue Coordinadora de Relaciones Nacionales y de Acción Universitaria en la Secretaría Nacional de Acción Juvenil del Partido Acción Nacional. Dirigente juvenil en la Delegación Álvaro Obregón y diputada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Actualmente es la Directora del Instituto Mexicano de la Juventud.

✓ Alejandro Blancas Alvarado (México) Es miembro de la Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos. La Red tiene como objetivos promover los derechos sexuales y reproductivos a partir de distintas estrategias, tales como el fortalecimiento de organizaciones juveniles desde los derechos sexuales, incidencia en políticas públicas y fortalecimiento de las organizaciones para consolidarlas en la región.

✓ Héctor Morales (México) Es Director de la organización Iniciativas para la identidad y la inclusión. Anteriormente trabajó 2 años para el Instituto Mexicano de la Juventud (parte de 1999, año 2000 y parte de 2001). También fue docente de la Universidad Iberoamericana.

✓ Juan Machín Ramírez (México) Es el Director del Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Fármaco-dependencias y Situaciones Críticas Asociadas. Es fundador y presidente de Cultura Joven, asociación civil en el estado de Morelos. También forma parte del Consejo Directivo en el Centro Educativo Promoción Integral, asociación civil de la ciudad de México.

✓ Karina Bolaños Picado (Costa Rica) Es Lic. en Administración Educativa y también ha realizado estudios en el Área de las Relaciones Internacionales. Ha participado activamente en el Partido Liberación Nacional. Ha sido dirigente cantonal, Presidenta de la Juventud Liberacionista de su cantón y para toda la provincia de Heredia. Ha sido coordinadora

provincial de Guías en varias campañas electorales y en la recién pasada contienda fue la Coordinadora Nacional de Guías y Promotores. Actualmente ocupa el cargo de Viceministra de Juventud y de Presidenta del Consejo Nacional de la Persona Joven

- ✓ Yeudi Herrera Elizondo (Costa Rica) Es Miembro de Asociación Jóvenes Agricultores Zona Norte.
- ✓ Alancay Morales Garro (Costa Rica) Es Director de la ONG Kus Kura El León. De profesión es ingeniero eléctrico, aunque nunca ejerció. Empezó trabajando cuestiones ambientales de rescate cultural en Boruca. Trabajó también con la Fundación Friedrich Ebert, participó en el programa de la ONU para el medio ambiente PNUMA, y del Congreso Mundial de Jóvenes hace 3 años en Escocia.
- ✓ Ezequiel D'Adamo (Argentina) Es el Coordinador del Área de Juventud del Consejo Consultivo de la Cancillería Argentina. Forma parte del Movimiento Libres del Sur
- ✓ Ezequiel Fernández Langan (Argentina) Es el Director de la Unidad de Coordinación de Políticas Públicas de Juventud del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es Abogado, y trabajó como asesor para dos legisladoras en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.
- ✓ Claudia Jacinto (Argentina) Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires y Dra. en Sociología con especialidad en América Latina de la Universidad París III, Francia. Es Investigadora del Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (CONICET) en la Universidad Nacional de General Sarmiento en el proyecto de investigación Educación, formación profesional y trabajo de jóvenes. Coordinadora de RedEtis (Red Latinoamericana de Educación, Trabajo e Inserción Social) IIPE-IDES. Coordinadora regional del proyecto de investigación de IIPE-UNESCO Educación y formación de jóvenes en América Latina.
- ✓ Dra. Mónica Fernández (Argentina) Directora Nacional de Planificación y Articulación de Políticas de Infancia y Adolescencia de la Secretaría Nacional de Niñez, Infancia y Familia (SENAF). Es Doctora en Trabajo Social
- ✓ Juan Cabandié (Argentina) Fue el referente del Consejo Federal de Juventud de 2003 a 2007. Trabajó siempre por los Derechos Humanos. Actualmente es Legislador de la Ciudad de Buenos Aires.
- ✓ Lic. Alejo Ramírez (Argentina) Está a cargo de la Oficina Regional de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Es Lic. en Comunicación Social. Trabajó para la Dirección Nacional de Juventud hasta el 2003.
- ✓ Prof. Alberto Croce (Argentina) Fue fundador y es el Director de la Fundación SES. Trabajó durante toda su trayectoria en temas de juventud, tanto en el ámbito estatal como en la sociedad civil.
- ✓ Alejandro Bengochea (Argentina) Es el Coordinador Nacional del Programa de Promotores Deportivos en la Secretaría de Deporte. Es Profesor de Educación Física y Psicólogo Social.
- ✓ Federico Ludueña (Argentina) Es Sociólogo. Actualmente es el Coordinador del Programa Más y Mejor Trabajo, un trabajo destinado a jóvenes del Ministerio Nacional de Trabajo

✓ Eugenio Perrone (Argentina) Trabaja en el Programa Nacional de Inclusión Educativa del Ministerio de Educación de la Nación. Es maestro de grado y profesor de historia y geografía. Trabajó como docente y como director de escuela.

✓ Ricardo Bertolino (Argentina). Es Ingeniero Agrónomo. Trabaja en la coordinación internacional de Ecoclubes y del Movimiento Agua y Juventud.

✓ Gustavo Genuso (Argentina) Es Ingeniero. Actualmente es el Presidente de la Fundación Gente Nueva, una organización social de Bariloche, Provincia de Río Negro.

✓ Gabriela Agosto (Argentina) Es Socióloga, magister en Administración Pública y Doctora en Sociología y Ciencia Política. Es la Presidenta Honoraria de la Juventud Latinoamericana por la Democracia. Trabajó en la Secretaría de Desarrollo Social de Argentina. Actualmente es la Directiva de la Asociación Civil Observatorio Social y miembro de la Sociedad Argentina de Políticas Sociales.

✓ Marcelo Urresti (Argentina) Es Sociólogo especializado en temáticas de juventud. Es profesor en la Universidad de Buenos Aires, y es investigador en el Instituto Gino Germani.

✓ Evaristo Carriego (Argentina) Es Profesor de Filosofía en la UBA: Es investigador en cuestiones de juventud, y está realizando su tesis de maestría sobre jóvenes y tecnoculturas.

✓ Pablo Rainer (Argentina) Es el Secretario General de la Juventud de la Central de Trabajadores Argentinos.

✓ Edgardo Grunfeld (Argentina) Estudia Agronomía en la UBA. Es Miembro de la Federación Agraria Argentina

Fuentes Secundarias

✓ Leyes y decretos que impactan en juventud en los países de la región.

✓ Siete grupos focales con jóvenes de organizaciones juveniles en el marco de otra investigación de políticas públicas de juventud desarrollada por Fundación SES

✓ Entrevistas a informantes clave de Argentina en el marco de otra investigación de políticas públicas de juventud desarrollada por Fundación SES

✓ Anuario Estadístico CEPAL 2007

✓ Censo Nacional de Población de Costa Rica, Brasil, México y Argentina

✓ Sitios web de las Oficinas Nacionales de Juventud Costa Rica, Brasil, México y Argentina

✓ Sitio web Portal de Juventud para América Latina y el Caribe.

Anexo III: Actividades realizadas en el marco de la investigación

Etapa 1: Puesta en marcha: Mes 1 a mes 4 (enero – abril 08)

- Actualización y revisión bibliográfica
- Revisión de los textos de leyes de juventud sancionados en América Latina

- Ajuste de los objetivos del estudio
- Elección de tres países que serán objeto de la investigación. Seleccionamos 3 casos de estudio: Brasil, México y Costa Rica. La justificación de la selección la presentamos en la metodología. Decidimos incluir Argentina como otro caso para comprender en qué momento de desarrollo del campo está nuestro país, para fortalecer la institucionalidad hacia una mejora de la política pública.
- Estudio de los procesos de construcción de leyes de juventud en tres países de América Latina y de proyectos presentados Argentina
- Selección de entrevistados. Los entrevistados los seleccionamos en función de los casos elegidos y de las trayectorias en relación a los procesos de construcción de las Políticas públicas de juventud en America Latina.
- Diseño de instrumentos (entrevistas en profundidad)
- Grupo focal con jóvenes de organizaciones agrupados en una Plataforma Nacional de Juventud de Argentina. 17-6-08: Grupo focal con Jóvenes de la Plataforma Nacional de Juventudes de Argentina.

Etapa 2: Relevamiento de información: Mes 5 a mes 8 (mayo –agosto 08)

- Entrevistas con actores clave de tres países y de argentina
- Presentación del Proyecto en Reunión Regional. Grupo de Trabajo de CLACSO "Juventud y nuevas prácticas políticas en América Latina". Buenos Aires, Argentina, 29 y 30 de mayo de 2008 en la Mesa "Discursos acerca de la juventud". Esta presentación se enmarca dentro de las actividades de divulgación que queremos dar al proyecto.
- Desgrabaciones y procesamiento cualitativo mediante grillado
- Entrega de Informe de avance

Etapa 3: Análisis y Divulgación de resultados. Mes 9 a mes 12. (septiembre –diciembre 08)

- Análisis de las entrevistas y del corpus: relación con la documentación obtenida y el marco conceptual.
- Informe final de conclusiones para fortalecer la institucionalidad en América Latina a partir de las leyes de juventudes.
- Entrega de Informe Final

Febrero- Marzo de 2009:

- Divulgación del informe de resultados de la investigación
- Publicación de las principales conclusiones y recomendaciones del estudio

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto–4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133–5º dcha
Edif. Britannia
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es