

POLITICAS DE JUVENTUD: CONCEPTOS Y LA EXPERIENCIA ARGENTINA*

SERGIO ALEJANDRO BALARDINI**

I. PRIMERAS DEFINICIONES

ES UN LUGAR COMÚN, para quienes estudiamos la historia de los jóvenes, afirmar que no siempre, ni en todas las sociedades, existió el sector social que genéricamente denominamos juventud. Lógicamente, tampoco *política de juventud*. En el devenir de la historia, las más de las veces, ser un individuo joven, no supuso adquirir una condición juvenil, siendo ésta, consecuencia del desarrollo y complejización de nuestras sociedades, y de la «problematización» social de determinadas cuestiones relacionadas a los jóvenes. Y sólo a partir de entonces, comenzaron a desarrollarse, desde la sociedad y desde el aparato estatal, acciones dirigidas a este sector de población, hasta derivar, ulteriormente, en la diferenciación y especialización de un ámbito institucional de política pública dedicado, específicamente, a los temas propios de la fase del desarrollo humano que llamamos ‘juventud’. Y es a consecuencia de la constitución de esta instancia estatal que se comienza a hablar de *política de*

* Nota inicial: el siguiente artículo, revisa y actualiza otro anterior, publicado en *Ultima Década* N°10, mayo 1999. La versión que se ofrece recoge comentarios recibidos oportunamente, a la vez que la experiencia de haber participado del ámbito institucional motivo de esta intervención discursiva, durante el período de gestión 2000-2001.

** Licenciado en Psicología, Maestría de Administración Pública. Coordinador Adjunto e Investigador del «Proyecto Juventud» de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina.
E-Mail: flacso@balardini.net.

juventud, como un nuevo tipo de política pública. Es decir, primero fue la cuestión social, la preocupación por los jóvenes, por su lugar en la sociedad, por sus destinos y el de la sociedad misma. Como proyecto y como realización. En este proceso, comenzaron a articularse, consensos mediante, respuestas estatales con el propósito de lograr una integración exitosa de las nuevas generaciones frente a las cada vez mayores exigencias que planteaba la modernización de nuestras sociedades. Es en este segundo momento que van a constituirse las políticas que nos ocupan, con tiempos, ritmos y características diferenciadas según historias, culturas y países referentes.

En este marco, podemos decir, como primera aproximación, que, política de juventud es *toda acción articulada que se oriente tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al período vital juvenil, como así también, aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados*. Trátese tanto de políticas reparatorias o compensatorias como de promoción y orientadas al desarrollo y/o construcción de ciudadanía. En esta definición, se hallan presente, tanto los valores e intereses específicos de los jóvenes, como los generales de la sociedad. En cuanto al término «articulada», aspira a dotar de una base mínima de sentido y proyecto a las acciones de las que se trata.

La definición anterior, sin embargo, no pretende cerrar el camino a otros acercamientos posibles, y así proponemos, en clave participativa, considerar que la política de juventud procura ir *generando las condiciones en las cuales los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en la que viven*.

El campo del asociacionismo juvenil, por su parte, nos plantea, distintivamente, que: «en contraposición a otros campos del quehacer político, la ‘política de juventud’ no se ocupa de la solución de problemas específicos sino más bien de la representación de los intereses de los jóvenes en la sociedad» (Bendit, 1990). Definición que, en tiempos de crisis de representación y de enorme fragmentación, enfrenta el desafío evidente de la articulación genuina y posible entre unos y otros, sin ficciones ni arbitrios. Como vemos, es importante delimitar el campo en que uno pretende operar, acordando desde un comienzo los conceptos a utilizar. En este sentido, no se trata de construir definiciones incuestionables, al modo de los axiomas matemáticos, sino más bien, del acuerdo en base a una definición que resulte aceptable y razonable para todos los actores del campo.

Por último, debemos subrayar que, más allá del genérico «política de juventud», como cuerpo amplio de política pública, cuando nos dirigimos al «campo» nos enfrentamos a tal variedad y diversidad de acciones implicadas, que nos vemos obligados a utilizar el plural y hablar de «políticas de juventud», como resguardo frente a la simplificación de las múltiples fórmulas existentes y como condición para visibilizar la presencia de variadas jurisdicciones y competencias en juego. Para complicar aún más el panorama, en la medida en que reconocemos la existencia de diferentes juventudes, de ser rigurosos, deberíamos hablar de «políticas de juventudes», enfatizando el doble plural, concepto que nos permitirá hacer acreedoras a distintas juventudes, de diferentes políticas, sin homogeneizar lo que es heterogéneo ni forzar lo diferente.

Y, algo más, las políticas públicas más modernas, no se reducen a las instancias estatales, sino que, en muchos casos, incluyen la presencia de actores institucionales repartidos tanto dentro como fuera del aparato de Estado.

II. LA POLÍTICA PÚBLICA

Antes de ingresar de lleno al campo que nos ocupa, las políticas públicas de juventud(es), considero conveniente esbozar algunos elementos destinados a posicionar el texto en relación al concepto de política pública.

Es frecuente que, desde una perspectiva amplia se entienda a las «políticas públicas» como «aquello que los gobiernos hacen». Sin embargo, es evidente que esta definición no nos alcanza para operar eficazmente en nuestro campo. De hecho, ingresarían en esta definición proyectos o iniciativas que no adquieren el carácter de «políticas». Y, si bien es cierto que solemos hablar de «política de juventud» con generosidad, es común que en el Estado tengamos de todo un poco, menos «políticas», que suponen la construcción de acuerdos y consensos, una estrategia de transformación, un universo extenso de intervención (una «política» no siempre es política universal, pero sí de amplio alcance) y considerables recursos en juego. Una definición más precisa proponen Meny y Thoening (citado en Ferri, 2002) quienes sostienen que: «Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad Europea, el océano Pacífico, etc.». Cier-

to, pero aún tenemos algo más para decir. Consideramos que una política se torna «pública», cuando es concebida de cara a la sociedad y su construcción se propone alcanzar los mayores consensos posibles, que le permita ser mucho más que una política de gobierno, que, con frecuencia, además, torna en política de partido. Por otra parte, una política así constituida tiene mayores posibilidades de resistir el cambio de una gestión a otra. Finalmente, en ocasiones se utiliza el término «política de Estado», como contrapuesto y superador a «política de gobierno», en tanto supone continuidad entre gestiones, sin embargo, esto no implica necesariamente consenso social sobre la misma. De todos modos, con frecuencia las políticas de Estado suelen tener algún grado de consenso, lo que facilita su continuidad. Diferenciamos esta concepción del término «política de Estado», de aquella que tiene por fin señalar el carácter estrictamente estatista de las acciones de gobierno.

1. Objetivos generales de la política de juventud

Una enumeración completa de sus objetivos, incluiría una extensa gama de tópicos que atravesarían, seguramente, a todos aquellos temas de interés para la sociedad. Básicamente, agruparemos los objetivos generales en dos tipos:

i) La promoción del desarrollo juvenil y de la participación de los jóvenes en el diseño de la sociedad en que viven, en la medida que les atañe y ofreciéndoles posibilidades ciertas de plantear y resolver sus problemáticas.

ii) Como alternativa compensatoria del déficit social. Asistencia, bienestar, «ayudas socializadoras», (educación, empleo, tiempo libre, recreación, protección, etc.). Se incluye en esta perspectiva, el amplio arco que va desde aquellas políticas netamente paternalistas y asistencialistas hasta el apoyo y estímulo de emprendimientos locales y autogestivos.

2. Tipificación de modelos desde la perspectiva del trabajo con jóvenes

Según la relación con su sujeto y sus propósitos, Juan Sáez Marín (1988), señaló que en la determinación de cada política de juventud concreta intervienen decisivamente al menos dos factores: la naturaleza y esencia del Estado que la diseña, por un lado y, por otro, las características o status del rol sociopolítico de la juventud, de su

conciencia política o de su comportamiento, en línea con el desarrollo evolutivo de los movimientos juveniles. En consecuencia, Sáez Marín distingue tres tipos de políticas de juventud.

i) *Políticas PARA la juventud*. Cuyos rasgos esenciales se resumen en paternalismo, ubicación de la juventud en lugares periféricos del cuerpo social activo, proteccionismo —los jóvenes son vistos como vulnerables y sin experiencia—, y un fuerte control social. En el mismo sentido, comparten una extrema confianza en los resultados de procesos de enseñanza, inequívocamente dirigidos, en la orientación prevista por los adultos. Esta perspectiva también se prolonga en la esperanza de la «acción benéfica» de ciertas asociaciones juveniles haciéndoles adquirir una ética y comportamientos sociales predeterminados. Se perfecciona así, mediante estas asociaciones, el control familia-escuela dotando de un cierto control a los tiempos de ocio de los jóvenes. En conclusión: se trata de un dirigismo social generalizado ejercido bajo la tutela «omnipresente y omniprovidente» de los adultos que estimulan en los jóvenes conductas pasivas y conformistas.

ii) *Políticas POR la juventud*. Es decir, «por medio» de los jóvenes. Sus características principales son: llamados a la movilización, adoctrinamiento, retórica heroica, dinamización del potencial juvenil instrumentando su idealismo en provecho del sistema, instrumentalizando el idealismo juvenil. Pasiva por parte de los jóvenes, es impuesta desde arriba; no sirve a los jóvenes, se sirve de ellos. Tiende a asegurar la subsistencia del sistema mediante el reclutamiento de los jóvenes a modo de herramienta indispensable en la movilización de masas. Propia de los regímenes totalitarios y autoritarios, para los que la movilización de la juventud es una necesidad básica para su continuidad y por lo cual incorporan la glorificación de la juventud como uno de sus mitos esenciales.

iii) *Políticas CON la juventud*. Es la más moderna en el tiempo y la más innovadora. Su principio base es la solidaridad y es en esencia participativa, no sólo en el aspecto ejecutivo, sino en aquellos procesos que hacen al análisis y a la toma de decisiones. Activa desde los jóvenes e interactiva en la dialéctica juventud-sociedad. No impuesta desde arriba. Creativa, abierta y sujeta a mutuo debate crítico. Respetuosa y no excluyente.

Y, a partir de estas notas de Sáez Marín, observando los cambios acaecidos en el Estado, los nuevos desarrollos sociales, las nuevas prácticas culturales e innovadoras articulaciones institucionales, agregamos, nosotros, un cuarto y nuevo modelo.

iv) *Políticas DESDE la juventud*. Definición que refiere a aquellas actividades e iniciativas imaginadas, diseñadas y realizadas por los mismos jóvenes en condición autogestionaria. Incorpora a las nuevas tendencias post-estatalistas que confieren a la sociedad civil un rol relevante a la hora de la gestión de proyectos sociales y culturales. Otorga la primacía a colectivos de acción juveniles. Se trata de iniciativas autónomas, de grupos juveniles más o menos formales o informales y que pueden observarse en algunas casas de juventud, pero también, emprendimientos de ONG'S de juventud realizados, al menos en parte, con subsidios del Estado y, va de suyo, movidas culturales diversas, que van desde la producción de cómics a la exposición multidisciplinaria, acciones de intervención de movimientos estudiantiles, etc.

Debemos aclarar que es habitual que, bajo un mismo régimen, y aun una misma gestión, nos hallemos en presencia de diferentes tipos de políticas, en grados y combinaciones diferentes, sin que, mayoritariamente, funcionarios responsables y ejecutores de las mismas tengan clara lectura de ello. De todos modos, puede advertirse que los gobiernos de tinte conservador tienden a efectuar políticas *para la juventud*, mientras los autoritarios o disciplinarios lo hacen mediante políticas *por la juventud*. Finalmente, los regímenes que buscan afirmar auténticos valores democráticos —no meramente en un plano declamativo—, impulsan políticas de modelos mixturados pero con mayor presencia de iniciativas *con y desde la juventud*.¹

Desde luego, no hace falta señalar que no se trata sólo de un juego de preposiciones intercambiables —con, para, por, desde—, sino, en última instancia, de bases valóricas que sostienen determinadas prác-

1 Una interpretación muy en línea con esta caracterización, para entender el tipo de POLJUV desarrolladas en Argentina, la da Jorge Srur; (Secretario Ejecutivo del INJ, 1990-1993): «Yo creo que las dirigencias políticas mayoritarias tuvieron dos conceptos básicos de para qué servían las políticas de juventud: los que creen que sirven para la contención y los que creen que sirven para la cooptación. Los que piensan que sirven para la contención favorecen políticas de servicios, acciones que sirven para que los jóvenes estén distraídos y contenidos. Los que propician la política de cooptación de los jóvenes piensan que lo que tenemos que hacer es cargar a los jóvenes en un camión y llevarlos a los actos, que es, en definitiva, lo que les permite ganar una interna. En el interior privilegiaron siempre políticas de cooptación, y yo tengo la impresión de que en Buenos Aires las políticas de contención tuvieron un mayor grado de existencia». En esta definición de Srur, contención equivale a «PARA» y cooptación a «POR». Exposición en Jornadas «Participación juvenil y políticas de juventud», FLACSO, 25 y 26 de noviembre de 1997.

ticas. Y, en definitiva, de estimular el desarrollo de ciertos estilos de vida en la sociedad. Pensar la construcción de una democracia desde sus bases, su consolidación y su renovación, también tiene que ver con ello.

Finalmente, diremos que ciertos gobiernos, se caracterizan, en este campo, por la carencia relativa o absoluta de políticas de juventud (específicas) explícitas, uno de cuyos propósitos podría ser la evitación de cualquier espíritu de movilización juvenil relegando a los jóvenes de los espacios de la política pública.

3. Niveles analíticos de interpretación desde la administración

Otro marco de análisis, desarrollado desde el punto de vista de la presencia de distintos niveles de la administración pública, permite diferenciar analíticamente, de acuerdo a Werner Schefold (citado en Bendit, 1990), entre:

i) El nivel de la administración ocupado específicamente con problemas de juventud: (*política de juventud en sentido estricto*). En este caso, hablamos de los Organismos Gubernamentales de Juventud (OGJ), entendiéndolos por ellos, una variada gama de dependencias de la administración: Secretarías de Juventud; Subsecretarías; Institutos; Direcciones; etc. Estos OGJ pueden ser nacionales, provinciales o locales (municipales o departamentales), según la jurisdicción. También incluimos aquí a las Comisiones Federales de Juventud en las que participan representantes de los OGJ de las distintas provincias y/o jurisdicciones y, a las Comisiones de Coordinación de Políticas de Juventud, en las que participan representantes de las distintas áreas tradicionales de la administración (educación, salud, trabajo, etc.).

ii) *El nivel parlamentario-legislativo*: constituido por un sistema de leyes y de comisiones parlamentarias permanentes y «ad hoc». En algunos países, globalmente, se carece de ellas; siendo los jóvenes, en el mejor de los casos, materia de otras comisiones parlamentarias sin especificidad en temas de juventud, generalmente educación y minoridad y familia. En este sentido, el proceso de generación de leyes que afectan especialmente a jóvenes, pueden ser materia de otras comisiones (trabajo, defensa, etc.); pero lo que se destaca es que no hay ámbitos parlamentarios de tratamiento específico. En Argentina, globalmente, se carece de ellas.²

2 Sólo conocemos la existencia en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la Comisión de Mujer, Niñez y Juventud, mencionando al

iii) *El nivel de la política transversal*: constituido por otros organismos públicos, que en función de las áreas de su incumbencia (educación, salud, trabajo, etc.), se ocupan también de problemas relevantes para la juventud (*política de juventud en sentido amplio*). Puede considerarse que este nivel se ocupó inicialmente, en términos históricos, de desarrollar políticas de juventud en el sentido de acciones dirigidas a los jóvenes, pero, claro está, desde su área de competencias y con una visión sesgada por la disciplina propia. Es el ejemplo de las viejas políticas masivas de aliento al deporte de la década del cincuenta, y, en la década del noventa, de los programas de «empleo joven», ejecutados por los ministerios de trabajo, en la medida en que, sin duda es política de juventud, pero que está pensada casi exclusivamente, desde el sector y no desde el sujeto de políticas (generalmente concebido como objeto).

iv) *El nivel de la política de juventud como programa*: como «política orientada hacia el futuro». Se trata, en este caso, de políticas de fuerte efecto intergeneracional, cuya eficacia sólo es concebible a través de la acción del tiempo. Un ejemplo de ello pueden ser los Códigos de Protección y los Congresos Pedagógicos.

III. LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE JUVENTUD

1. Tipología y rol desde la perspectiva del diseño y gestión de políticas

Las funciones que han sido desarrolladas por los Organismos Gubernamentales de Juventud son variadas, e incluyen: desde el diseño, orientación y guía, hasta la ejecución y coordinación de políticas, pudiendo sintetizarse en las siguientes.

a) *Función de rectoría*

Esta función, incluye, en primer lugar, la elaboración de planes de Estado en relación a la política de juventud, circunstancia que, como es evidente, supone el conocimiento profundo de la realidad de

actor social de nuestro interés de manera explícita. Sabemos sí, de la existencia de Proyectos de Resolución en distintas Cámaras de Diputados —de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires— que proponen la creación de Comisiones de Juventud, pero hasta ahora no han podido salir de su forma de proyecto.

los jóvenes para poder actuar de organismo de consulta en materias vinculadas.

Por otra parte, la función de rectoría comprende el asesoramiento y la supervisión de programas públicos, tanto como el apoyo al desarrollo de las organizaciones juveniles; el estímulo para la gestación de foros o consejos de organismos públicos de juventud, en los que participen instancias regionales, provinciales o locales; la promoción de la colaboración con otras áreas de gobierno y en la articulación de los diversos servicios orientados a los jóvenes; la realización de continuos esfuerzos de entrenamiento y capacitación de funcionarios y agentes vinculados a la ejecución o diseño de políticas transversales o específicas de juventud (política de formación); el desarrollo de acciones de sensibilización en relación a los diferentes actores sociales y políticos, estatales y comunitarios; en el mismo sentido, el diseño de programas de comunicación social de amplio alcance; la construcción de un sistema fiable de información que permita definir prioridades y evaluar los desempeños; el apoyo a la generación de conocimientos en relación al mundo de la vida de los jóvenes, y al impacto de las acciones que a ellos se les destinan; la búsqueda e identificación de fuentes de financiamiento locales y de cooperación internacional, a fin de optimizarla y direccionarla en función de las políticas y plan nacional, etc.

b) Ejecución de políticas

Seguramente la más tradicional de las funciones y la más ambicionada y valorada por todos los funcionarios, implica la capacidad y posesión de recursos para involucrarse de modo directo en la ejecución de programas, en este caso, de juventud. En este sentido, la restricción presupuestaria actúa habitualmente como limitante de esta función, que, sin embargo, se presenta como la que ofrece la mejor posibilidad de exposición pública del organismo y, en consecuencia, cumpliendo un importante rol referido a la legitimación pública del mismo.

En relación a la función de ejecución en el ámbito de las políticas de juventud, hay que señalar que la experiencia ha enseñado la inconveniencia de desarrollar acciones en paralelo a aquellas que ya llevan adelante las áreas tradicionales de la administración. En este sentido, los recursos de toda índole que manejan las áreas exigen de todo comentario en relación a los escasos recursos disponibles por los organismos de juventud. Sin embargo, es necesario agregar que, en la

medida en que se proyecten iniciativas en nuevas temáticas, donde la materia a tratar no esté incluida en la competencia de las áreas tradicionales, o bien, en las que dichas áreas no han desarrollado acciones en un campo específico, como pueden ser los programas de tarjeta joven o la apertura de casas de juventud, etc., se legitima la acción ejecutiva de la institución.

Finalmente, es materia, también, de los organismos de juventud, ofrecer diferentes e innovadoras modalidades de gestión para temáticas ya instaladas, por ejemplo, con el involucramiento de la organización juvenil y la gestión asociada, circunstancia que contribuye al desarrollo de programas que adquieren dimensión de pilotos y que, a futuro, pueden servir de modelo a renovados diseños de política pública.

c) *Coordinación de políticas*

Más moderna que las funciones antes mencionadas. Implica la posesión de un importante respaldo político que le permita a estos organismos actuar como instancia coordinadora de las políticas dirigidas a los jóvenes que ejecutan otras instancias de la administración. Debe enfrentarse y lidiar con los temores a ceder autonomía y competencias por parte de aquellos organismos de la administración acostumbrados a diseñar y ejecutar sus políticas sin «interferencias». Supone la optimización de recursos del Estado, evitando superposiciones programáticas y contemplando el tratamiento de las eventuales contradicciones surgidas entre las acciones inicialmente ofrecidas por las áreas.

Coordinar: esta función tiene dimensiones inter a intrasectoriales, e implica tomar decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura. Incluye el rol de orientación de las instituciones autónomas o privadas que prestan servicios sociales, y el rol de dirección de los organismos relacionados jerárquicamente (CEPAL, 1993).³

3 Este tipo de opciones de política ya eran esbozadas en los años sesenta, así podemos leer: «Muchos de los problemas que conciernen a la infancia no pueden ser resueltos dentro de un sólo sector. Varios ministerios deben ocuparse de ellos, lo que parece crear en la práctica una de las mayores dificultades para incorporar dichos problemas en el proceso de planificación. [...] La consulta inter-ministerial es necesaria para la preparación del plan, como también es indispensable lo que se ha llamado una visión 'horizontal' del plan, a través de varios sectores, antes de ser finalmente adoptado» (López Camara, 1965).

Leemos en un trabajo de la CEPAL de los ochenta:

Como es obvio, el Estado latinoamericano ha otorgado su atención a los problemas de la juventud con anterioridad a la actual crisis. Se explotaron diversas modalidades burocráticas para atender las necesidades juveniles. Históricamente, la tarea correspondía a los ministerios de educación. Más tarde se las asignó a una agencia especial, que incluso alcanzó el rango de ministerio *ad-hoc* en algunos países de la región. Hasta ahora no se han evaluado las distintas modalidades administrativas a través de las cuales se han intentado enfrentar los múltiples y cambiantes problemas de la juventud. Dicha evaluación es doblemente compleja. Por una parte, la política hacia la juventud, desde la perspectiva burocrática gubernamental, enfrenta los consabidos problemas de la autoridad y coordinación entre las diferentes agencias administrativas encargadas de la política social en sentido lato. En efecto, a diversos segmentos burocráticos les incumben cuestiones inherentes a la agenda juvenil. Baste señalar las dimensiones permanentes del fenómeno juvenil y las urgencias de atención derivadas de la crisis para levantar un inventario de materias nunca exhaustivo: educación, trabajo, salud, promoción social, cultura, comunicación, infraestructura, etc. [...] Con todo, la globalidad del fenómeno juvenil y de sus políticas inherentes no anulan la necesidad de una agencia administrativa que recoja la información necesaria, evalúe los informes y estudios requeridos, etc. Y que asuma la responsabilidad política derivada (CEPAL, 1985).⁴

Del mismo modo, e igualmente importante, este plano de la gestión permite «promover constantemente ante los organismos sectoriales con atribuciones ejecutivas, que incorporen la temática juvenil en sus agendas, en la definición de sus políticas sectoriales, y en la elaboración de sus programas y proyectos» (GTI, 1993).

Una instancia tal, pretende generar una reflexión conjunta, en torno a los grandes ejes y contenidos que debe tener una política de juventud, para potenciar y establecer un espacio permanente de con-

4 Un ejemplo próximo de esta coordinación está dado por la creación de el Grupo de Trabajo sobre Juventud vinculado al Instituto Nacional de la Juventud de Chile en los años 92-97. Podemos leer en uno de sus primeros documentos: «El grupo de trabajo interministerial coordinador de políticas de juventud, constituye una instancia de trabajo interministerial, que tiene por función primordial, coordinar la implementación de los programas referidos a la juventud y presentar a las comisiones de trabajo constituidas al efecto proposiciones relativas a las líneas orientadoras fundamentales en políticas de juventud. Este grupo de trabajo debe preferentemente estar adscrito al Instituto de la Juventud o su equivalente nacional e integrarse por representantes de los ministerios y servicios públicos cuyas acciones tengan efectos sobre los jóvenes, lo que en términos prácticos sugiere la conveniencia de la participación de todos los sectores del Estado» (GTI, 1992).

tacto entre los diferentes ministerios y servicios públicos, que posibilite la coherencia y el análisis de la acción del gobierno en materia juvenil a través de mecanismos de intercambio que permitan potenciar el desarrollo de nuevos programas o el fortalecimiento de las líneas ya existentes. Implica un paso adelante frente a la desarticulación tan a menudo evidente, como frente a la inercia y la discontinuidad.

Por su parte, para la ONU, «la coordinación, supervisión y evaluación a diversos niveles puede contribuir a que aumente el interés por las cuestiones relacionadas con la juventud en las actividades de desarrollo» (ONU, 1996). Y avanzando un paso más en su concepción, sugiere que «estos mecanismos deben ser multisectoriales y tener un enfoque multidisciplinario y deberían contar con la participación de departamentos y ministerios encargados de la juventud, organizaciones juveniles no gubernamentales nacionales y el sector privado» (ONU, 1996).

IV. DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD(ES)

1. Desde la perspectiva de las cuestiones problemáticas definidas socialmente

Las políticas de juventud(es) en un comienzo fueron entendidas como un apoyo a la integración y adaptación a la sociedad. También como un espacio de compensación de déficits. Por supuesto, sus límites estaban (y están) determinados por el sistema de relaciones de producción y de poder que les da lugar. Como respuesta a sus preocupaciones vinculadas con los jóvenes, en Europa vemos surgir, en los años veinte, casas para jóvenes (mujeres jóvenes abandonadas, en particular), y toda una serie de instituciones que se proponen trabajar con jóvenes en circunstancias de vulnerabilidad. En estos programas podemos reconocer que, si por un lado, buscaban compensar privaciones e insuficiencias sociales (educación mediante, en casi todos los casos), por otro, son lugares de control social, de disciplinamiento. En otras palabras, se buscaba garantizar la reproducción social y cultural sin cuestionar las causas estructurales de las situaciones críticas emergentes. Poco a poco, surgen instituciones que se constituyen como una tercera instancia socializadora, tras la familia y la escuela y procuran dar respuesta a realidades en torno al fracaso escolar, el abandono, la delincuencia, etc. Junto a estas propuestas, resulta igualmente evidente el esfuerzo de

otros, que intentan de dar cabida como «actor» específico a los jóvenes, defendiendo «sus» intereses en el escenario social.

En cuanto a las iniciativas dirigidas a los jóvenes, es decir, políticas de juventud en sentido amplio, desarrolladas en América Latina, puede decirse que, como norma general —algo similar ocurrió en Europa aunque más tempranamente— han recorrido un itinerario similar, en el que, según Bango y Rodríguez (1996; y Rodríguez, 2002) —y es una visión que compartimos— podrían caracterizarse, en una aproximación ideal, una secuencia de cuatro modelos que pueden haber coexistido en diferentes etapas históricas, superponiéndose y hasta compitiendo unos con otros.

Estos modelos están orientados desde la perspectiva de las cuestiones problemáticas definidas socialmente vinculadas con la vida de los jóvenes y son: i) educación y tiempo libre con jóvenes «integrados»; ii) control social de sectores juveniles «movilizados»; iii) enfrentamiento a la pobreza y prevención del delito; iv) la inserción laboral de los jóvenes «excluidos».

a) *Educación y tiempo libre con jóvenes «integrados»*

En casi todos los países de la región puede apreciarse el importante esfuerzo realizado en lo relativo a las políticas educativas. Con ritmos y características variados, estos esfuerzos derivaron en una incorporación creciente de contingentes juveniles a los beneficios de la educación, especialmente en el nivel básico, y más recientemente, a nivel de la enseñanza media y superior.

Consecuencia de ello, al mismo tiempo que se expandía el sistema educativo, las sociedades advirtieron que estos jóvenes que se integraban gradual y masivamente a dicho sistema, asumiendo su preparación para ingresar al mundo de los adultos, pasaban buena parte de su tiempo fuera de aquél y que debía procurárseles la posibilidad de un «buen uso» del denominado «tiempo libre» de los jóvenes. De esta manera, se buscaba evitar que los jóvenes «cayeran» en conductas reprochables desde la visión adultocéntrica, como el consumo de drogas, o el ejercicio «irresponsable» de conductas sexuales, entre otras.

En ese marco, las actividades inicialmente dirigidas a los jóvenes, si bien diversas, incluían, de modo relevante, un fuerte estímulo de las prácticas deportivas, y la promoción de otras, recreativas y culturales, que procuraban ofrecer la posibilidad de «ocupar creativamente el tiempo libre de los jóvenes» (Bango y Rodríguez, 1996).

Este modelo de políticas, que se presentaba como válido para toda la juventud, en realidad sólo lo era para aquellos jóvenes «integrados» —en particular a la educación— como bien puede comprenderse. Enormes contingentes de jóvenes «excluidos», a los que no se llegaba con este tipo de políticas de juventud, eran, en cambio, alcanzados con otro tipo de medidas, vinculadas con funciones de «control social», dado que se identificaba a «pobres» con «delincuencia» de manera casi automática.

Este primer tipo de políticas basado en la extensión de la educación a mayores sectores juveniles, y la oferta de actividades para un uso creativo del tiempo libre, tuvo una fuerte incidencia que se extendió durante décadas y permitió la gradual incorporación social de un amplio conjunto de jóvenes, a través de diferentes procesos de ascenso social.

b) Control social de sectores juveniles «movilizados»

Con el tiempo, la progresiva incorporación de jóvenes al sistema educativo, especialmente a los niveles medio y superior, fue traducéndose en lo que dio en llamarse «el movimiento estudiantil», es decir, el agrupamiento juvenil a partir de la condición de estudiantes. Estos movimientos, prontamente desarrollaron o adquirieron rasgos opositores y contestatarios, enfrentando al sistema político y social establecido.

Vinculadas a reivindicaciones ligadas inicialmente con el mundo educativo, las luchas estudiantiles mutaron en reivindicaciones cuestionadoras de la sociedad en general y se gestaron propuestas que pretendían poner en cuestión las propias estructuras de poder establecidas.

Particularmente, los jóvenes universitarios, organizados y movilizados crecientemente, comenzaron a participar y a organizar agrupaciones o plataformas políticas radicalizadas, que, en algunos casos, llegaron a contar con ramas militarizadas, bajo el estímulo de los sucesos de la revolución cubana centralmente, pero también por los Movimientos de Liberación del Tercer Mundo, Argelia, y Vietnam, entre otros.

Ante tales manifestaciones, desde los sectores dominantes comenzó a gestarse una reacción, si bien previsible, de una magnitud, intensidad y crueldad, que pocos imaginaron. En consecuencia, se extendieron las acciones vinculadas a funciones de control social de los jóvenes, no sólo llevadas adelante por las instancias tradicionales vinculadas a esta función, sino por otras, vinculadas a la promoción juvenil. Por esta vía, se buscó evitar la expansión de la contestación juvenil.

Las iniciativas dirigidas hacia los jóvenes, en estos períodos, bien pueden considerarse como políticas de juventud de control social.

c) *Enfrentamiento a la pobreza y prevención del delito*

La década del 80, denominada por la CEPAL como «década perdida», significó para América Latina, en el campo económico y social, el comienzo de un período de recesión y de aumento de la pobreza.

En este marco, adquirieron visibilidad jóvenes pertenecientes a poblaciones marginales de las principales ciudades, mayoritariamente excluidos de la educación y el empleo. Estos jóvenes urbano-populares, comenzaron a juntarse en grupos y «bandas» —en una proporción mucho mayor que en tiempos anteriores— que les servían de espacio de contención y de construcción de identidades. Sus enfrentamientos y contestación con la policía se fueron haciendo más habituales, en paralelo a sus dificultades para integrarse socialmente. Así, algunos especialistas, llegan a afirmar que la presencia del Estado para estos jóvenes está representada por la presencia represiva de la policía (Auyero, 1993).

Ante esta contingencia, se generó el convencimiento de la necesidad de desarrollar acciones de lucha contra la pobreza y para la prevención del delito, en la convicción de que el aumento de la miseria tenía una irreductible vinculación, ya que no mecánica, con el fuerte aumento de los hechos delictivos. Entre otros, podemos mencionar planes alimentarios, de lucha contra el analfabetismo y diversos «planes sociales» con poblaciones focalizadas. Y, «aunque ninguno de ellos fue jamás catalogado como programa ‘juvenil’», lo cierto es que, en casi todos los casos, la mayor parte de los beneficiarios eran jóvenes (Bango y Rodríguez, 1996).

d) *La inserción laboral de los jóvenes «excluidos»*

Por último, en la década del noventa, comenzó a generalizarse la preocupación por la incorporación social de los jóvenes, especialmente de sectores populares, al mercado de trabajo.

El ejemplo típico de esta etapa fueron los programas de «empleo joven», (el Banco Interamericano de Desarrollo —BID— fue uno de los principales impulsores de estos programas) que incluyeron acciones de capacitación para los jóvenes.

En general, estos programas pretenden brindar capacitación en períodos de tiempo relativamente cortos, concentrando la preocupa-

ción en la inserción laboral de los jóvenes, mientras en el período anterior se mantenía un énfasis mayor en el apoyo a la generación de microemprendimientos juveniles que, de hecho, tuvieron mayor impacto en jóvenes de sectores medios.

Muchos de estos programas, sin embargo, se orientaron, en nuestra opinión, no tanto a la inserción efectiva, sino a mejorar la «empleabilidad» de sus beneficiarios y, en menor medida, a generar una más equitativa distribución del empleo realmente existente. En otros términos, no se han propuesto como auténticos generadores de nuevos empleos y, en muchos casos, supuso la utilización de mano de obra juvenil como modo de abaratar costos.

Pese a ello, según Bango y Rodríguez, estos programas parecen responder «a un paradigma diferente a los tradicionalmente conocidos en el terreno de la promoción juvenil, por cuanto no se guían solamente por un simple criterio de justicia social con un sector poblacional afectado por el desempleo o el empleo precario, sino que se impulsan sustentados en la convicción de que los recursos humanos adecuadamente capacitados, son un componente esencial de la transformación productiva y el crecimiento económico de nuestros países» (Bango y Rodríguez, 1996). Si esto fuera realmente así, «por primera vez se estarían estructurando acciones dirigidas a los sectores juveniles, priorizando las necesidades del propio desarrollo, y no solamente reaccionando ante demandas juveniles o necesidades en materia de control social de dichos sectores» (Bango y Rodríguez, 1996). Por nuestra parte, nos permitimos abrir un interrogante a este respecto, estimando necesario evaluar las acciones emprendidas en cada caso nacional concreto, interpelando estos programas en términos de política de Estado, y considerando en lugar relevante la disposición para la concertación con los actores sociales pertinentes.

2. La política de juventud moderna: los jóvenes como sujetos de derecho

A la lista anterior de tipos históricos propuestos, queremos agregar otro, aún más moderno en el tiempo. Este modelo, considera que la juventud es el período en el que se produce la adquisición de la ciudadanía plena, entendiendo a la ciudadanía como un concepto históricamente constituido —tanto como el de juventud— y en el sentido de construcción y apropiación efectiva de derechos de un sector específico de población. Ya sabemos, no hay ni derechos abstractos, ni

ciudadanía abstracta, sino a partir de la historia social y política de cada sociedad. Desde esta perspectiva, estos programas se asumen como de promoción de la ciudadanía juvenil. Ejemplos de este modelo pueden ser los programas de desarrollo juvenil y aquellos sostenidos en el concepto de derechos de los/las jóvenes.

Por último, señalaremos que las políticas de juventud modernas se fundan sobre la base de dos conceptos:

i) Que los jóvenes, como ha señalado Germán Rama, son un actor estratégico en los procesos de desarrollo económico y social de nuestros países, y que, por lo tanto, la consolidación de políticas de juventud pertinentes reviste un carácter también estratégico para el desarrollo de nuestras sociedades.

ii) Que los jóvenes son sujetos de derecho, y que, por lo tanto, las políticas de juventud no deben reducirse a la implementación de programas y acciones que amplíen la cobertura de satisfactores básicos, sino que los programas que se desarrollen deben ser acordes a la consecución de los proyectos vitales de los y las jóvenes. Por tal razón, es de absoluta prioridad el protagonismo de los jóvenes en el diseño, implementación y evaluación de la política de juventud, no desde una «perspectiva técnica», sino desde la generación de espacios de interacción que favorezcan y faciliten el conocimiento y reconocimiento de las distintas realidades y situaciones de los jóvenes.

Finalmente, junto a estas consideraciones respecto al desarrollo histórico de las políticas de juventud, es importante tener en cuenta que, como señalan Allerbeck y Rosenmayer (1978), cuando una sociedad considera que hay en sus jóvenes una «conducta desviada muy visible, tratada intensamente en sus medios masivos, aumenta la necesidad de información» que esta requiere, y lleva a los responsables del gobierno a encargar estudios e investigaciones que les ayuden a comprender el fenómeno. Lo cual da una idea acerca de la vinculación entre la dinámica juvenil, los movimientos juveniles, el desarrollo de la investigación social y, las políticas estatales emprendidas. Asimismo, esta perspectiva nos lleva a tomar en cuenta que «las instituciones que pretenden por su denominación ser competentes en cuestiones concernientes a la juventud, suelen concentrarse en dos subgrupos de juventud.

Uno de ellos abarca a la juventud reunida en las organizaciones juveniles y secciones juveniles de las organizaciones sociales. La promoción de la asistencia a la juventud por parte del Estado es, en la mayoría de los casos, promoción del trabajo de esas asociaciones ju-

veniles. El segundo grupo de jóvenes se compone mayormente de aquellos que se convirtieron en problema para la sociedad».

V. POLÍTICAS DE JUVENTUD EN ARGENTINA

La intención de esta segunda parte del trabajo, es centrarse en el desarrollo institucional del Organismo Gubernamental de Juventud a 15 años de su creación, revisando sus antecedentes y abriendo paso a una primera evaluación del mismo.⁵

Hasta bien entrados los 80 es palpable la ausencia de problematización de la condición juvenil y, correlato de ello, la casi total inexistencia de programas y políticas explícitas, dirigidas a la juventud. No fue sino hasta la recuperación de la democracia cuando se crearon los primeros organismos de juventud modernos (Subsecretarías, Áreas, Institutos, etc.). Vale en un todo para el caso argentino aquello que expresara Ernesto Rodríguez,

a pesar del importante peso demográfico de los jóvenes en el conjunto de la población [...] éstos no recibían ninguna atención especial. En América Latina (salvo contadas excepciones) no existían instancias gubernamentales con dichos cometidos [...]. El diálogo entre los pocos miembros de gobiernos, académicos y dirigentes juveniles preocupados efectivamente por la situación y las perspectivas de las juventud, era prácticamente inexistente» (Rodríguez, 1988).

El factor institucional relevante, que operó en el desarrollo de las políticas de juventud en los ochenta, fue la proclamación, por parte de las Naciones Unidas, del año 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ), que estimuló la constitución de instancias estatales que dieran cuenta de actividades propuestas para su celebración. La presencia de este elemento institucional (el AIJ) actuó de acicate, motivó la realización de estudios de juventud, y empujó la creación de instancias organizativas estatales que surgen, en principio, como respuesta al lla-

5 Sin embargo, es necesario señalar que es en el nivel de la política transversal donde se expresan la mayor parte de las políticas de juventud desarrolladas, ya que es en la órbita de los sectores de educación, trabajo, economía, de desarrollo social, salud y deportes, donde se focalizan las más importantes y significativas políticas destinadas a los jóvenes.

Por otra parte, hay que señalar que, al ser Argentina un país con estructura federal, en cada jurisdicción provincial existe una estructura equivalente, en las que la responsabilidad primaria de las políticas dirigidas hacia los jóvenes se centra, con mayor frecuencia, en las áreas de educación y promoción social.

mado de la ONU, tal como sucediera con el Comité Nacional de Coordinación para el AIJ en julio de 1984. El referido Comité fue integrado por un amplio espectro de organizaciones juveniles y comprendía la participación de distintas áreas del Estado Nacional. Estos esfuerzos confluyeron poco a poco, en la creación de Organismos Gubernamentales de Juventud (OGJ) a nivel local, provincial y nacional. Desde entonces se han ido diseñando con dispar suerte y eficiencia distintos organismos, programas, proyectos y acciones orientadas a los jóvenes.

1. Antecedentes

Sin embargo, es posible hallar algunos antecedentes de la que llamamos etapa moderna de las políticas de juventud (a partir del retorno a la vida e instituciones democráticas el 10 diciembre de 1983).

a) *El gobierno constitucional (1973-1976)*

Existe un importante antecedente poco recordado y desconocido para la muchos. El 11 de octubre de 1973, bajo el gobierno provisorio de Raúl Lastiri, por Decreto N°1.854, se crearon, en jurisdicción de la Presidencia de la Nación, las Secretarías: General y Técnica. En el artículo 2° del mismo decreto, leemos, que la «Secretaría General se integrará con las Secretarías: Política, Militar, Gremial y de la Juventud». Apreciando la temática de las restantes tres Secretarías que comparten el sitial en la Secretaría General de la Presidencia, podemos concluir la importancia otorgada a la juventud bajo las circunstancias políticas de ese entonces, fuertemente movilizadas. Entre las funciones de la propia Secretaría General se incluía, «el fomento de las actividades juveniles y la participación de la juventud en el proceso de perfeccionamiento social» y «la integración de la juventud en el programa de reconstrucción y liberación nacional». Y en cuanto a la «misión» que específicamente se le asignaba a la Secretaría de la Juventud, puede leerse:

Asistir al Presidente de la Nación por intermedio del Secretario General en la formulación de la política del Estado referida a la juventud y, en particular:

Funciones:

1. La realización sistemática de un relevamiento de las necesidades y requerimientos de la juventud.
2. La atención de todo lo inherente al desarrollo de las actividades juveniles para su incorporación al proceso de reconstrucción y liberación nacional.
3. El asesoramiento en la organización y coordinación de las actividades juveniles juntamente con los Ministerios y Gobiernos de las Provincias.

4. La recopilación y evaluación, cuando le sea requerido, de la información y antecedentes vinculados a los temas a tratarse, en materia de su competencia, en las audiencias acordadas por el Presidente de la Nación.
5. El estudio de todos los problemas vinculados a la juventud que le encomiende el Primer Magistrado requiriendo la información del caso.
6. El proyecto y formulación de planes de acción tendientes a la formación de dirigentes de la juventud.

Debemos subrayar que la puesta en marcha de esta Secretaría de la Juventud, acorde con el espíritu de la época, se orientó más a la acción movilizadora de la juventud en dirección a apoyar las acciones de ciertos sectores políticos, más que a la acción de programas de gobierno, en el marco de las fuertes corrientes y contradicciones internas del período.

El ejemplo más claro de lo que expresamos es que el hecho mismo de la creación de la Secretaría se produce en el marco de la realización del llamado «Operativo Dorrego», que se desarrolló durante casi todo el mes de octubre de 1973, y consistió en poner a 4000 militares y 8000 jóvenes (casi todos ellos peronistas) a trabajar en la provincia de Buenos Aires para paliar los efectos provocados por las inundaciones. Durante el mismo, trabajaron la juventud peronista y el ejército, en la limpieza y construcción de canales, en la pintura de edificios escolares y otros trabajos sociales.^{6 7}

b) *El gobierno militar (1976-1983)*

El golpe de Estado que interrumpió el gobierno constitucional el 24 de marzo de 1976, autoproclamado «Proceso de Reorganización

6 Sobre el «Operativo Dorrego» ver los siguientes editoriales: «El Ejército, la JP y la JR en tareas comunes durante 25 días. La convivencia de militares y jóvenes politizados surge como hecho insólito», por Alejandro Mónaco, *La Opinión*, 4 de octubre de 1973, p. 8. «La JP estima positiva la actitud militar. Afluyen nuevos grupos de jóvenes al operativo», Gobernador M. Dorrego, *La Opinión*, 7 de octubre de 1973, p. 12.

7 En un panel sobre historia de las políticas de juventud en Argentina que realizáramos en FLACSO, Juan Carlos Dante Gullo, ex Secretario de la Juventud y responsable de la Juventud Peronista de aquella época, nos resaltaba el carácter movilizador, participativo y fuertemente politizado de las acciones que emprendían, más preocupados por el apoyo material que desde el Estado podría brindarse a las acciones que se generaban desde la base militante juvenil, que en alguna clase de institucionalización programática. «Era un tiempo de acción y de lucha política». Jornadas «Participación juvenil y políticas de juventud», FLACSO, 25 y 26 de noviembre de 1997.

Nacional», significó la proscripción de organizaciones políticas, la intervención de las organizaciones sindicales, la censura de todo espacio cultural democrático, y el comienzo de una sistemática y feroz represión de Estado, apuntando a una profunda desarticulación de las organizaciones populares, con la conocida y terrible secuela de miles de desaparecidos.

En este contexto, a las políticas represivas y de control social tradicionales, se agregó la propaganda televisiva, como aquella que interpelaba a los padres «¿sabe usted adónde está su hijo ahora?». Es el momento de recordar aquello que definiéramos como políticas *por* la juventud para identificar a las acciones de tinte manipulatorio. Las políticas de juventud de la época, buscaron alejar a los jóvenes de toda alternativa movilizadora y cuestionadora a través, esencialmente, de ofrecer «políticas de ocio y tiempo libre» con eje en la actividad recreativa y deportiva, asociadas a la promoción de las acciones e iniciativas del gobierno. Como ejemplo de ello, mencionaremos: la «promoción de prácticas deportivas juveniles», los «campeonatos intercolegiales» y las «olimpiadas universitarias».

Además, debe señalarse el importante «apoyo financiero a los programas de Acción Social Cívico-Militar, elaborados conjuntamente con los Comandos Generales de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea para beneficio de la población en estado carencia». Estos programas, que dependían directamente de la Unidad Ministro, expresaba entre sus propósitos «el apoyo al deporte de los jóvenes» y «la construcción y el arreglo de polideportivos», enunciando, en la «Memoria Anual 1977» del Ministerio de Bienestar Social de la Nación, que «se desarrollaron torneos intercolegiales en 73 guarniciones del país, con alojamiento, raciones, etc.» y que, durante el mismo año, participaron 155.000 competidores. Y, en la oportunidad de estas acciones, «se complementaron las pruebas deportivas con proyección de películas, conferencias, paseos, visitas guiadas, exposiciones, etc.». No hay que profundizar demasiado para comprender el carácter autoafirmatorio y laudatorio del régimen que promovían estas actividades deportivas y extradeportivas. En las «Memorias» del año 1980 del mismo Ministerio, en la relativo al «Programa de Acción Social Cívico-Militar», entre sus «Políticas» leemos:

- c) Propender a la práctica del deporte por la juventud, mediante la organización de torneos en el ámbito de los establecimientos de las FF.AA. y la concesión de facilidades para el uso habitual de las instalaciones deportivas disponibles.

Hay que resaltar, que en el presupuesto del año 1977, dentro de la «Finalidad-Función Bienestar Social», correspondió a «Deportes y Recreación» el 16,3%, mientras se relegan «Promoción» que sólo se acercó al 5,4% y «Asistencia» al 3,81%. Esta asignación nos pauta la importancia que adquirió el tema deportivo, en buena medida, como estrategia distractiva de los graves sucesos que sólo episódicamente trascendían al espacio de lo público y que, luego, adquirirían relevante visibilidad. Hay que agregar que esa elevada cifra no incluye la preparación de infraestructura necesaria para la realización del Mundial de Fútbol de 1978, que tenía fondos propios, pero que pretende acompañarlo, mediante una fuerte inversión en el deporte social. Esta decisión de apoyo en actividades de índole deportivas, se repetirá a lo largo de todo el proceso militar según consta en las Memorias a las que tuvimos acceso.

Otro dato interesante, es que durante los años 1977 y 1978 existió, en la órbita del mismo ministerio, un *Departamento de Cultura Juvenil* —la ironía no puede ser mayor—, que llevaba a cabo actividades de apoyo al turismo estudiantil y la realización o apoyo de campamentos juveniles. En la «Memoria» de 1977, leemos entre las «Conclusiones»:

La adhesión de la juventud a la realización de los torneos deportivos superó todas las previsiones y demostró la necesidad de su ejecución. Las acciones realizadas [...] permitieron trabajar en íntima conjunción a la comunidad y sus FF.AA., obteniendo logros estimables en el plano espiritual y material.

Y en las Proposiciones:

Desarrollar torneos deportivos que permitan canalizar las aspiraciones juveniles.
Tratar de integrar a la juventud, haciéndola partícipe de las acciones que tienden al desarrollo nacional.

Como síntesis sociopolítica de todo lo anterior, la «Memoria» del año 1981, señala:

Los planes y programas del Ministerio de Acción Social [...] se elaboraron de acuerdo al «Plan de Gobierno 1979-1981», conforme a las «Bases Políticas de las FF.AA. para el Proceso de Reorganización Nacional de fecha 19/12/79».

Estas políticas, caracterizan y describen la acción de gobierno del Proceso Militar en cuanto a políticas de juventud. La otra gran

política hacia los jóvenes, como dijimos, fue la actividad represiva directa, siendo la mayoría de los desaparecidos —70%— jóvenes, de entre 16 y 30 años.

c) *El retorno a la vida democrática y las políticas de juventud modernas (1984-86)*

Como señalamos anteriormente las actividades preparatorias para celebrar el AIJ estimularon el desarrollo de nuevas agencias estatales. Una de las tareas que asumió el Comité Nacional para el AIJ, fue conversar con las distintas autoridades provinciales insistiendo en la necesidad de crear comités locales, prédica que obtuvo éxito en variados casos (Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Mendoza, San Juan, Tucumán y Misiones). Estas estructuras *ad hoc* —junto a otras preexistentes como las de Córdoba, La Rioja y Catamarca—, pensadas en la mayoría de los casos a la medida de la convocatoria realizada por la ONU, más tarde darían lugar a la especialización del aparato estatal. Simultáneamente, en el orden nacional, se creó en el año 1986 un Área de Juventud, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, antecedente de la creación, al año siguiente, de la Subsecretaría de la Juventud.

d) *La Subsecretaría de la Juventud (1987-89)*

En marzo de 1987, se crea la Subsecretaría de la Juventud, dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social (Decreto 280). Recogía, de este modo, el antecedente del Área de Juventud, creada en función del AIJ en la misma Secretaría. Respecto a su misión, se fijaba en:

Asistir al Secretario de Desarrollo Humano y Familia en la elaboración, ejecución y control de las políticas de desarrollo humano y referidas a la promoción de la juventud a fin de lograr su plena participación en la sociedad.

Entre sus funciones, se destacaba entender en:

la formulación y ejecución de las políticas y acciones referidas a la juventud, así como intervenir en la coordinación y supervisión de las que se desarrollan en los diferentes organismos nacionales, internacionales o multilaterales, gubernamentales o no gubernamentales; la planificación, ejecución y supervisión de estudios, investigaciones y diagnósticos [...] promoviendo asimismo su realización por organismos públicos u instituciones privadas; la planificación, impulso, ejecución y supervisión de las actividades ten-

dientes a la creación de instancias de participación y promoción de la juventud, en el ámbito nacional e internacional;
la evaluación de los elementos de la política general y de la legislación y normalización administrativa que afecten o involucren a la juventud, promoviendo su modificación, derogación o permanencia, según el caso;
la elaboración de anteproyectos de instrumentos legales relacionados con los jóvenes;
la planificación, supervisión y programación de servicios;
actividades de información y documentación;
la relación con otros organismos nacionales o internacionales, gubernamentales o no, en el área de su competencia;
tareas de asesoramiento y capacitación; y otras.

Como vemos, las perspectivas son amplias, invocándose en el primer párrafo de las funciones la «ejecución» y de «coordinación» de políticas. En los hechos, sin embargo, hubo una total ausencia de injerencia en las acciones que, dirigidas hacia los jóvenes, desarrollaron otros sectores u organismos de la administración.

Constituían la estructura básica de la SSJ, dos Direcciones Nacionales: de Promoción y Participación y, de Estudios, Proyectos y Cooperación. De esta última, se conformará luego el Programa de Diagnósticos, Investigaciones y Estudios sobre Juventud (PRODIES).

El primer período de la institución 1987-1989, durante la gestión del gobierno radical, la tarea central se concentró en la instalación y consolidación de un organismo nuevo. Esto significó: la formación de técnicos, la obtención de recursos, la lucha por lograr el reconocimiento mínimo necesario por parte del resto de la administración que le permitiese cierto grado de interacción, el intento de promoción pública de la nueva institución, etc.

En un país con organización federal, se iniciaron contactos con distintos organismos estatales, provinciales y municipales, cuya finalidad era la concreción de organismos específicos de juventud de carácter provincial y local. A este respecto, se elaboró el documento «Lineamientos de una política municipal de juventud», y el «Programa de asesoramiento a municipios en políticas de juventud» (PAMJUV).

Se le asignó especial atención a la creación del *Centro Nacional de Información y Documentación Juvenil*. Sus actividades incluyeron: organización de biblioteca y hemeroteca, elaboración de un directorio (banco de datos de organismos, instituciones, etc.), ficheros, bibliografía en juventud argentina, encuesta a bibliotecas, formación del equipo de trabajo, actualización permanente, publicaciones (Informe Joven) y atención a los jóvenes.

En cuanto a las actividades vinculadas con la promoción y participación, debe mencionarse la constitución de la Plataforma o Comité de Iniciativas Juveniles, compuesto por las principales organizaciones de los jóvenes.

En junio de 1988, la SSJ coordinó y organizó, junto con el Instituto de la Juventud de España, la II Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Juventud en Iberoamérica, con asistencia de representantes de la casi totalidad de los países de la región y de organismos internacionales UNESCO y CELAJU.

También en 1988, por Decreto PEN 1618/88 (promovido por la SSJ) se crea la *Comisión Interministerial de la Juventud*, que constituyó un intento de generar un ente que actuase como coordinador en lo relativo a los programas de interés para los jóvenes, en el ámbito del Estado Nacional. Sin embargo, esta Comisión, más allá de sus loables objetivos, no logró reunirse más que en un par de ocasiones.⁸

La SSJ, en estos primeros años, realizó actividades que buscaron instalarla como interlocutor válido en las cuestiones atinentes a los jóvenes. Sin embargo, sólo algunos de sus propósitos prosperaron. Surgieron nuevos organismos de juventud provinciales que se sumaron a los previamente existentes, pero sin llegar a cubrir todo el territorio y con un elevado grado de vulnerabilidad. Las organizaciones juveniles no lograron ponerse de acuerdo en la constitución de una plataforma común con miras a la organización de un Consejo de Juventud. La Comisión Interministerial no superó los papeles y el presupuesto asignado para la ejecución de actividades no resultó suficiente. Probablemente, el mayor éxito fue la organización de un importante

8 Expresa Alejandro Tullio (ex Director Nacional de Estudios, Proyectos y Cooperación de la SSJ, 1987-1989): «Para todos estos asuntos a tratar, se constituyó una comisión que sí llegó a desempeñar tareas, que fue la Comisión Interministerial de la Juventud (Dec. 1618/88). Digo que nunca llegó a funcionar en su plenitud y con todas sus posibilidades porque esto se integró recién en 1988: ya estábamos en el declive de nuestro gobierno, con otros problemas que monopolizaban la atención pública. Pero sí era la tercera pata de un esquema como el que queríamos desarrollar necesitaba, para que se encuentren en un lugar las necesidades del país general, del país que no vemos en Buenos Aires, las necesidades de las ONG'S (es decir, de la militancia que nosotros no representábamos). Pero hay otros jóvenes con otro tipo de militancia que tienen intereses sectoriales y que también los tenemos que atender. Y esta Comisión Interministerial también servía para hacer gestión en este sentido». Exposición en Jornadas «Participación juvenil y políticas de juventud», FLACSO, 25 y 26 de noviembre de 1997.

Centro de Información y Documentación Juvenil y la instalación de la temática específica en el seno del Estado.

e) *El cambio de gobierno en las políticas de juventud (1989-98)*

El cambio de autoridades nacionales en 1989, tuvo su correlato en los cambios operados en la gestión de la SSJ.

El primer momento es de desconcierto y tribulaciones. La Subsecretaría de la Juventud, pasó a ser Dirección Nacional de la Juventud en noviembre de 1989, luego Secretaría de Juventud (Decreto PEN N°283 del 19/2/90), más tarde Área de Juventud y, pocos meses después, en julio de 1990, a través del Decreto N°1348/90, Instituto Nacional de la Juventud (INJ). En cada caso, heredando la continuidad jurídica y administrativa de la inicial SSJ. Todos estos cambios, sin embargo, mantenían, en apariencia, la misma estructura. Si bien el, finalmente, Instituto conservaba para su titular un rango equivalente al de Subsecretario, la equiparación sólo alcanzaba al salario del funcionario, perdiendo la repartición la asignación presupuestaria propia, correspondiente a una Subsecretaría, y viendo reducido notablemente su margen de acción.

En este marco, a principios de 1990, el organismo nacional de juventud realizó un relevamiento sobre la problemática de las adicciones en Argentina y las formas de tratamiento a nivel preventivo asistencial. Este diagnóstico puso de manifiesto un total desacuerdo tanto en el enfoque sobre la problemática de la drogadependencia como en la forma en que ellas se aborda, desde otras dependencias estatales. Esta situación llevó a la elaboración e instrumentación del Plan Nacional Juvenil Preventivo Asistencial «ACULLÁ» por el cual se realizaron numerosos seminarios dirigidos a funcionarios de juventud de las provincias y a ONG'S juveniles dedicados al tema de la drogadependencia.

También en 1990, se creó el *Consejo Federal de Organismos Gubernamentales de Juventud*, en el que estaban representadas todas las provincias, que se proponía generar un sistema jurídico institucional, fijar objetivos comunes con el Instituto Nacional de la Juventud y formular políticas públicas de juventud tanto a nivel nacional como provincial. Desafortunadamente, este organismo no logró consolidarse institucionalmente.

Por otra parte, una característica de esta nueva gestión, fue el énfasis puesto en la problemática del empleo de los jóvenes, elaborándose el Programa de Promoción de Microemprendimientos Producti-

vos Juveniles. Los destinatarios de este proyecto serían cooperativas, sociedades de hecho, mutuales, u otras formas de organizaciones productivas de los jóvenes. La escasez de recursos su debilidad.

Durante 1991, se impulsa desde el INJ la creación de la Mesa Permanente de Concertación Juvenil, integrada por las principales organizaciones juveniles de alcance nacional y por las juventudes de los partidos políticos con representación parlamentaria, proceso que cristaliza en el año subsiguiente.

En el año 1992, se pone en marcha el Programa de Movilización y Capacitación Juvenil de Promotores Sociales en Prevención de SIDA y Drogadependencia, con la participación de jóvenes de casi todas las provincias. La modalidad de trabajo elegida fue de talleres participativos, buscando que las respuestas, soluciones, definición de las problemáticas y concientización nacieran de los jóvenes mismos, en el supuesto de que esto daría al programa la garantía de tratar realmente problemas que los jóvenes sienten como propios y desde la perspectiva de cada región, cuidando sus particularidades y su identidad cultural.

Al año siguiente, 1993, el INJ aprovechó la experiencia adquirida para lanzar el Programa Federal de Capacitación y Movilización Juvenil, que apuntó a capacitar a los jóvenes como promotores sociales en sus comunidades. La propuesta, saltó de una capacitación a 3.000 jóvenes en el año 1992 a un emprendimiento de capacitación a 30.000 jóvenes, ampliamente descentralizado y extendido a nuevas temáticas de formación y capacitación: SIDA, enfermedades de transmisión sexual, adicciones, desarrollo social y comunitario, discriminación, identidades regionales, etc.

El Programa, supuso un elevado esfuerzo de coordinación por parte del INJ y una fuerte dinámica en la construcción de consensos con los diferentes organismos de juventud del conjunto de las jurisdicciones implicadas. Al mismo tiempo jugó un fuerte rol en el impulso de las políticas del área y un importante elemento de legitimación para las mismas en los estados provinciales. Pudo así, el INJ, desarrollar una de sus funciones específicas, la dirección global y la orientación de las políticas de juventud, sin que esto significara su implementación efectiva.

En este último período, la Red CINDOC fue ampliada a 63 centros, entre provincias, municipios, universidades y ONG'S, brindándose apoyatura técnica a los centros que se encontraban en un proceso de formación y realizándose envíos periódicos de información a los centros de la red del país.

En el mes de septiembre cambian las autoridades, y se disuelve el Instituto Nacional de la Juventud, creándose el 23 de dicho mes, a través del Decreto PEN N°2009/93, la Subsecretaría de la Juventud, dependiente, de la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior (traspaso de jurisdicción que había sido solicitado por las autoridades salientes).

f) *Una transición prolongada (1994-1999)*

Desde entonces, el organismo de juventud ingresó en una suerte de limbo en el cual las sucesivas programaciones no llegaron a cumplimentarse y la costosa y frágil legitimidad acumulada, se diluyó.

En el año 1996, confirmando esta circunstancia, el organismo perdió jerarquía en la administración, pasando a convertirse en Dirección Nacional de Juventud. Contrastando con este marco, se realizó, en agosto de 1996 en Buenos Aires, la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud,⁹ bajo el lema de «Mayores y mejores oportunidades para los jóvenes», que insumió la mayor parte del presupuesto destinado al organismo en dicho año.

Con posterioridad, en el año 1998, un nuevo cambio de autoridades pareció comprometer un renovado respaldo político al organismo, que recupera jerarquía administrativa y se convierte, nuevamente, en Subsecretaría de la Juventud (Decreto 403/98; B.O. N°28.878 del 16/4/98). Sin embargo, el potencial respaldo no cristalizó en acciones de relevancia.

En el mismo sentido, durante 1999, mediante Decreto 550 (24/05/99) se creó, el *Gabinete de la Juventud* con funciones de coordinación de políticas. Este *Gabinete*, debía elaborar un «Plan Nacional de Juventud»,¹⁰ a partir de propuestas sectoriales y a través del desarrollo coordinado de todas las acciones del gobierno nacional destinadas a la juventud. Se dispuso que fuera coordinado y presidido por el Subsecretario de la Juventud, y estuviera integrado por «un representante con rango no inferior a Subsecretario o equivalente de las distintas áreas de la administración pública nacional centralizada o des-

9 *Revista Iberoamericana de Juventud* N°2. Especial «VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud». OIJ, Madrid, 1997.

10 Este Plan, si bien no llegó a constituirse como tal, pudo vislumbrarse en una publicación, primera de su tipo en Argentina, que reunió al conjunto de iniciativas que el Gobierno Nacional desarrollaba destinadas a los jóvenes. INJ: «Plan Nacional de Juventud: Acciones 1999».

centralizada que tengan entre sus objetivos aspectos vinculados a la temática de la juventud». Pero, una vez más, la instancia de coordinación no logró concretarse en los hechos. Los cambios de gobierno, las reformas estatales y las vicisitudes que viviera el país, llevaron a este Gabinete virtual a su temprana desaparición.

2. Otros programas nacionales de juventud (1995-1999)

Sin embargo, no puede decirse que en el período mencionado no se hayan llevado adelante políticas de juventud. De hecho, en paralelo al organismo nacional, se crearon un par de programas que lo reemplazaron con relativo éxito. En todo caso, estas circunstancias, motivadas en internas del partido gobernante, fragmentaron la acción estatal, entre el organismo nacional de juventud, que hizo valer su presencia en términos del despliegue de relaciones institucionales sustentado en su dimensión simbólica, y dos programas que, en paralelo, se dedicaron a ejecutar acciones. Nos referimos a: El Programa de fortalecimiento del desarrollo juvenil (PFDJ) de la Secretaría de Desarrollo Social y; El Programa federal de la militancia social (PRO.FE.MI.SO.), en el ámbito del Ministerio del Interior.

a) *Programa de fortalecimiento del desarrollo juvenil (PFDJ)*

El Programa de fortalecimiento del desarrollo juvenil (PFDJ), fue creado durante el año 1995 y adquirió fuerza en el año 1996, ampliando sus actividades y radio de acción territorial en 1997. Desarrolló sus actividades hasta el año 1999.

El PFDJ, «se propone dar un espacio a los jóvenes como sujetos del desarrollo. Intenta impulsar y apoyar las prácticas solidarias de los grupos juveniles que tengan como objeto el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales en situación de pobreza estructural y de la comunidad toda» (PFDJ, SDS, 1996).

Su objetivo principal era «fortalecer la capacidad de iniciativas surgidas de grupos juveniles formales e informales, sensibilizándolos en las problemáticas urbanas y rurales relacionadas con la pobreza y el desarrollo de distintas comunidades del país». El Programa fue estructurado en dos Subprogramas: *Crear* y *Solidario*.

El Subprograma *Crear*, perseguía como objetivo principal «fortalecer la cultura de la participación juvenil brindando apoyo a iniciativas útiles y novedosas a través de actividades socioexpresivas

orientadas a mejorar las condiciones sociales de distintas comunidades».

El Subprograma *Solidario*, buscaba «contribuir a la integración social entre jóvenes de sectores sociales medios con comunidades con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), así como de jóvenes en situación de pobreza estructural a través del apoyo de iniciativas tendientes a mejorar las condiciones de vida de esas mismas comunidades. Todas estas acciones se promueven desde el marco del voluntariado social».

«Los beneficiarios directos del Programa son los jóvenes de 15 a 28 años de edad, provenientes de sectores sociales medios y de sectores con NBI, de zonas rurales y urbanas de las diecisiete provincias del país y la ciudad de Buenos Aires, y los beneficiarios indirectos lo constituyen las distintas poblaciones con NBI y la comunidad en general de estos diecisiete distritos territoriales».

El modelo de gestión aplicado se basó en un modelo de descentralización técnico administrativa a través de organizaciones no gubernamentales (organizaciones madrinadas) y los estados provinciales, cuyo principal objetivo era «fortalecer las formas democráticas de participación social y favorecer, de este modo, la forma federal de gobierno».

En nuestras evaluaciones, pudimos discriminar claramente dos períodos en su devenir. El primero de ellos, desde su creación hasta el año 1997, con un firme propósito de desarrollar acciones sustentadas en criterios de racionalidad técnica, y un segundo momento, desde 1998 hasta su finalización, en el cual el modelo anterior va cediendo lugar a una lógica clientelar en extremo permeable a responder exigencias partidocráticas.

b) *Programa federal de la militancia social (PRO.FE.MI.SO.)*

Programa dependiente del Ministerio del Interior, fue creado mediante la Resolución 225/95. Instrumentó una serie de actividades intentando canalizar y fortalecer institucionalmente a la población juvenil. Para ello utilizó la militancia social como herramienta, llevando a cabo diferentes acciones que, desde los jóvenes, beneficiaran a la población en su conjunto. El Programa logró formar una red solidaria de jóvenes en todo el país, quienes canalizaban, a través de diferentes actividades, su vocación de servicio hacia la comunidad. Durante los años 1996 y 1997 las actividades estuvieron orientadas hacia la prevención de HIV/SIDA y las adicciones, ampliando su temática a partir de esa fecha y hasta su finalización a fines de 1999.

En el marco del Programa, se capacitaron jóvenes en todo el país y se llevaron a cabo campañas de prevención, sumándose diversas instituciones a su labor. El diseño del programa articuló un espacio donde, gobierno nacional, provinciales, organizaciones no gubernamentales e interesados particulares, «lograran desarrollar una estrategia común beneficiando a la población juvenil de mayor riesgo».

3. La experiencia del gobierno de la Alianza (2000-2001)

La experiencia de gestión del gobierno de la Alianza, con su abrupto fin, no alcanzó a cristalizar en una política y, por otra parte, reprodujo desde el inicio el escenario de fragmentación del campo, si bien concentró, reingeniería de procesos mediante, el ámbito institucional específico de las políticas de juventud. Empero, este hecho no supuso mayores recursos, ni priorización del sujeto de políticas, que siguieron siendo más genéricas que generacionales y periféricas que centrales. Sin embargo, puede reconocerse el énfasis puesto en: la intervención basada en la «participación y desarrollo local», y el apoyo al desarrollo del soporte institucional de «información y estudios».

Por Decreto Presidencial 677/2000,¹¹ fue creada de la Dirección Nacional de Juventud (DNJ), en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, en sustitución de la Subsecretaría de Juventud que hasta entonces dependía del Ministerio del Interior. Al mismo tiempo, se dieron por finalizados los programas PFDJ y PROFEMISO, en parte, porque sus funciones fueron absorbidas y concentradas por la nueva Dirección Nacional y, en parte, debido a su excesiva politización que hacía sumamente dificultosa una eventual reorientación hacia una mayor racionalidad técnico-política.

La DNJ, a través de su Plan de Acción 2000, estableció los ejes centrales de lo que iba a ser su política: fortalecimiento de la sociedad civil; apoyo al desarrollo de políticas locales de juventud.

Y como herramientas para su logro, se propuso trabajar en: fortalecimiento de las organizaciones juveniles; capacitación en gestión de proyectos sociales de juventud; estímulo al desarrollo de mesas de concertación juvenil; apertura de casas de juventud.

Para responder a tales propósitos, se puso en marcha el proyecto *Jóvenes por Jóvenes*, un proyecto de «promoción social juvenil integral», que hizo hincapié en «el fortalecimiento y creación de redes

11 Publicado en el *Boletín Oficial* el 14 de agosto de 2000.

solidarias y espacios de participación, de manera de incorporar a los jóvenes como protagonistas del desarrollo local». ¹² El programa incluía un «conjunto de acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población joven y de la comunidad en general» a través de un fuerte componente de participación juvenil en su diseño y ejecución.

En este punto, un elemento innovativo lo constituyó la deliberada intención de vincular la participación juvenil al desarrollo de políticas locales, estimulando la creación y desarrollo de mesas de concertación, y articulando éstas con el área del gobierno local encargada del tema juventud.

El proyecto se diseñó con una serie de componentes que se desarrollaban en etapas, a modo de módulos. En su conjunto, representaban la intervención del proyecto *JxJ*, y su implementación podía tomar diversas formas a partir del diagnóstico de la realidad social local. Entre estos componentes, los más relevantes eran: apertura de casas de juventud, estímulo al desarrollo de mesas concertación juvenil locales, recursos para el desarrollo de nuevas tecnologías, cursos de capacitación para el empleo, etc.

En cuanto a las casas de juventud fueron pensadas como un espacio de encuentro juvenil y de interacción de las organizaciones locales, un ámbito que contuviera espacios de coordinación para las actividades socioculturales de y para los jóvenes y que, al mismo tiempo, brindara servicios de utilidad a los jóvenes de la localidad, proveyendo al estado local de un canal privilegiado de comunicación. Las casas, fueron planteadas como instancias participativas de cogestión local, donde el municipio provee la administración y manutención, y las organizaciones juveniles locales acuerdan el programa de actividades que dará vida a las casas. Por su parte, la DNJ, aportaba los recursos iniciales para la apertura de las casas. Esta línea del programa *JxJ*, apuntó a fortalecer la integración de los jóvenes y sus organizaciones en el ámbito local.

Las mesas de concertación juvenil, por su parte, se concibieron como redes formadas por diferentes grupos juveniles, formales e informales, cuyo objeto era la promoción del desarrollo juvenil a través de la participación y la cooperación entre los actores sociales y la implementación de acciones en temas de interés de los jóvenes. Las iniciativas desarrolladas en el marco del *JxJ* se orientaron al fortalecimiento de dichas redes. En los hechos, las mesas de concertación juvenil se cons-

12 Programa «Jóvenes X Jóvenes». DNJ, 2000.

tituyeron en un actor privilegiado en la puesta en marcha y el fortalecimiento de las casas de la juventud, siendo la contraparte del municipio en la propuesta y el desarrollo de actividades. De este modo, además, se neutralizaba la posibilidad del uso partidista de las instalaciones y de la construcción de una agenda alejada de los jóvenes y dispuesta en función de los intereses o las intuiciones de los adultos. En este mecanismo, tuvo especial participación la Mesa Nacional de Concertación Juvenil, sugiriendo, en cada caso, los interlocutores de base, que se constituían en los impulsores de las mesas locales. Por otra parte, estas mesas terminaron de gestarse a partir de los colores de las diferentes realidades locales, es decir, en tanto el único criterio irrenunciable era tender hacia la mayor amplitud en su constitución, en cada caso, el marco de acuerdos y consensos logrados entre las organizaciones locales, terminó por definir las características propias de cada mesa, lo que se tradujo, en algunas, en la participación de organizaciones sociales juveniles y grupos de intervención sociocultural (murgas, por ejemplo) exclusivamente, en otros casos, incluyó la participación de las ramas juveniles de organizaciones políticas (las mismas que no fueron integradas en otras localidades). En fin, los procesos fueron auténticamente producto de debates autónomos entre las organizaciones juveniles de cada lugar y no una imposición de la DNJ, ni de las autoridades locales. De hecho, ésta fue una de las intenciones del diseño del programa y quizás, la única en concretarse con éxito.

El otro aspecto interesante de esta gestión acotada en el tiempo, fue el trabajo realizado en el campo de la documentación y la información, en el que podría hablarse de un antes y un después. En el Centro de Documentación e Información de la DNJ, se puso en marcha un proceso de informatización general de las actividades, servicios y productos que el mismo ofrecía. Así fue que en febrero de 2000 salió por primera vez su boletín electrónico mensual con ingente y valiosa información para jóvenes y quienes trabajen con jóvenes. Del mismo modo, se inició un proceso de actualización de su base de datos y la compra entre 2000 y 2001 de más de 500 libros para su biblioteca. Se realizó un acuerdo con la UNESCO para la renovación del equipamiento informático, se lanzó una nueva página web, la revista de estudios de juventud «Mayo», una Hoja Mural de estadísticas sobre jóvenes de todas las regiones del país según género y franja etárea, se realizó el primer Informe sobre Juventud Rural del país, etc.; siempre con el objetivo de generar productos que sirvieran, a su vez, como insumos para terceros, es decir, que actuaran como herramientas, y que,

además, visibilizaran las diferencias y la diversidad de las situaciones y condiciones de ser joven en Argentina.

Una iniciativa que debe destacarse fue la realización de un encuentro sobre políticas de juventud que reunió a todas las áreas del gobierno nacional que desarrollaban acciones destinadas a los jóvenes (el primero de estas características desde la institucionalización del ámbito de juventud). Este Seminario sobre Políticas de Juventud tuvo como objetivo «generar un espacio para la puesta en común de las acciones y programas del Gobierno Nacional dirigidos a jóvenes; así como generar un ámbito para la discusión sobre las principales experiencias de gestión de políticas de juventud a nivel internacional». Participaron numerosas áreas y programas,¹³ y el resultado fue tan interesante como descriptivo. Por vez primera se juntaban y hacían visibles la mayoría de los programas destinados a los jóvenes por el gobierno nacional, haciéndose evidentes las diferencias de criterios de trabajo y de recursos involucrados, con programas que se autodefinían como pilotos (y con poca conciencia del elevado intuicionismo puesto en práctica), y otros, los menos, poseedores de alguna historia y continuidad en el tiempo. Quedó de manifiesto que todas las áreas de gobierno destinaban recursos dirigidos a los jóvenes, pero con un fuerte grado de fragmentación e incomunicación, en la medida en que la mayoría de los asistentes se declaraba sorprendido por las acciones que otros desarrollaban y de las cuales ni siquiera estaban en conocimiento.

Para la DNJ, las conclusiones del encuentro renovaron la necesidad de crear un ámbito de coordinación. Varios proyectos se diseñaron e intentaron llevarse adelante, sin éxito. El ajuste económico que se cerraba más y más sobre el Estado y, finalmente, el abrupto fin del gobierno de la Alianza, definieron este fracaso, del cual, sin embargo, quedan conceptos y éxitos parciales merecedores de posterior desarrollo.

13 Programa De Joven a Joven, SEDRONAR; Programa Jóvenes por el Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; Programa Salud y Adolescencia, Ministerio de Salud; Programa Seguridad Ciudadana, Ministerio de Interior; Programa de Escuelas Prioritarias, Ministerio de Educación; Programa de Atención a Menores (PROAME), Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; Consejo Nacional del Menor y la Familia, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI), Ministerio del Interior; Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia; Secretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios, Ministerio de Justicia; Programa de Empleo, Ministerio de Trabajo, y alguno más.

VI. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD

En el año 1989, en un informe realizado por el Instituto Di Tella, en el marco de los Informes del PRONATASS (Ministerio de Economía, 1989), y que representa la única evaluación existente hasta aquel entonces sobre el Área de Juventud, hallamos una primera caracterización que compartimos:

El área de juventud es la que se presenta con objetivos y programas más difusos. Se intentó la promoción de la juventud como tal, sin expresa referencia a su condición socioeconómica. Desde el punto de vista de la equidad, los más necesitados están ausentes de las acciones de esta área, y desde el punto de vista de la eficiencia resulta prematuro hacer una evaluación.

La descripción de los programas y el modo de funcionamiento del área llevan a concluir que se trata de acciones dirigidas a los estratos medios. Esto no significa que los jóvenes de los sectores carenciados estén formalmente excluidos, pero en la práctica, la promoción de las distintas actividades, excluye a los sectores más necesitados.

Por otra parte, en una evaluación posterior que realizáramos desde el Proyecto Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), en el marco del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud (PRADJAL) en 1995 (Balardini y Hermo, 1995), señalamos:

Consideramos que la evaluación del PRONATASS sigue siendo válida en sus términos generales, si bien advertimos, en la gestión iniciada en 1990, un mayor interés por acercar políticas activas para jóvenes de menores recursos, a través de programas dirigidos a la capacitación y a microemprendimientos productivos.

Sin embargo, los problemas que por entonces (1995) acumulaban los organismos juventud, se nos presentaban como relevantes. Mencionábamos:

1. La legitimación política y social de la institución 'política de juventud' está aún por construirse.
2. Una excesiva permeabilidad a avatares de la política propios de las internas partidarias en la constitución de sus determinaciones.
3. El bajo presupuesto atribuible, en parte, a la falta de inserción del organismo dentro de los objetivos de desarrollo humano y social global.
4. La baja propensión de los funcionarios a establecer objetivos institucionales que incluyan y trasciendan la propia gestión.
5. La incorporación de programáticas 'llave en mano' sin la necesaria adecuación institucional y social.

6. La improvisación, el intuicionismo, la falta de diagnósticos generales y específicos.
7. La falta de seguimiento y evaluación de los programas ejecutados y de estudio de impactos.
8. La falta de profesionales especializados en políticas de juventud.
9. En general, el bajo involucramiento de los destinatarios potenciales de las mismas y la inexistencia de un sólido interlocutor equivalente a un Consejo de Juventud.
10. No se observa, por parte de los niveles más altos de la administración, el suficiente respaldo al desarrollo de políticas de juventud.
11. En general, respecto a los organismos públicos de juventud, una de las mayores dificultades que observamos, es la dificultad de los funcionarios para promover políticas basadas en la coordinación y articulación de recursos.
12. Las misiones y funciones explicitadas en sus decretos de creación, llevan a pensar que fueron concebidos, inicialmente, como organismos de ejecución de políticas, que, en consecuencia, contarían con recursos para efectivizarlas, hecho que nunca se verificó en la práctica.
13. Los reiterados cambios de status, generan pérdida de credibilidad de los organismos de juventud frente a sus interlocutores: otros organismos del propio Estado y organizaciones sociales implicadas en el campo de intereses de juventud.
14. Los permanentes cambios de gestión, de programas y de personal, impiden avanzar en la calificación de técnicos y de personal de conducción. Asimismo, producen no sólo la ruptura de los servicios ofrecidos, sino cierta parálisis institucional; en tanto los objetivos declamados por los programas de reemplazo, en muchos casos, no presentan diferencias relevantes respecto a los anteriores, llevando a interrogarse por la necesidad real de efectuar dichos cambios.
15. No existe una institución federal que reúna a todos los organismos de juventud del país, que permita fortalecer su presencia, coordinar esfuerzos y calificar su instalación dentro de los organismos del Estado.

A lo expresado, debe agregarse que todas las iniciativas gubernamentales en materia de políticas de juventud han sido promovidas por la vía de decretos, lo que ha hecho que ninguno de los organismos existentes tenga la fuerza que le proporcionaría haber surgido de una Ley sancionada en el Parlamento, con el acuerdo de distintos sectores políticos y sociales. Es así que, si bien este hecho no ha sido materia de objeciones, tampoco se logró generar algún debate sobre la necesidad, pertinencia e incumbencias de los organismos públicos de juventud. En consecuencia, los criterios que deberían officiar de guía para la acción, han quedado librados exclusivamente a la mejor voluntad e intuición de los funcionarios designados.

Por último, y como decíamos párrafos arriba, a la fecha (2002) las limitaciones mencionadas siguen presentes. En este sentido, cre-

emos que se profundizaron aquellas que observáramos en nuestra evaluación del año 1995.

VII. LA LÓGICA DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

Desde luego, resulta imposible sintetizar la pluralidad de políticas implementadas, aun si tomáramos como punto de partida la modernización de las mismas efecto de las acciones implementadas al calor de la designación, por parte de las Naciones Unidas del año 1985 como «Año Internacional de la Juventud» (AIJ). Sin embargo, podemos encontrar algunas características afines, producto seguramente, de los lineamientos —si bien generales— difundidos en torno al AIJ, primero, y, al PRADJAL, 10 años después.

Por regla general, podríamos decir, que las instancias creadas, representan un avance frente a su inexistencia anterior, generando un capital de saberes, profesionales y técnicos competentes. Sin embargo, exhiben un importante déficit, representado por la necesidad de construir su legitimidad, tanto externa, en relación a su sujeto, como interna, en dirección al reconocimiento del aparato estatal.

Finalmente, revisando las características históricas que asumieron las políticas de juventud en América Latina, tenemos: i) *Acción sectorializada*: realizada desde las áreas tradicionales del Estado, no concebidas como política de juventud. ii) *Masivas*: políticas generales de deporte, educación, recreativas, sin concepción de diversidad de los sujetos. Con pretensión de generalidad, sólo llegan a ciertos sectores juveniles. iii) *Poco participativas*: los jóvenes han sido pensados como objetos y no sujetos de políticas. No incluyen de la perspectiva de los jóvenes, por la misma razón en que no han sido concebidas, mayormente, como política de juventud. Y, en los casos en que sí lo han sido, la convocatoria, por lo general, ha sido escasa. iv) *Visión adultocéntrica*: como contraparte de lo anterior, la perspectiva dominante es la de los adultos, que terminan por definir el diseño, realizar la implementación y, en unos pocos casos, efectuar la evaluación. v) *Centralista*: reconociendo la diversidad de experiencias, puede sostenerse que las políticas más representativas todavía no han asentado en la descentralización y la dimensión local.

En esta breve enumeración habría que resaltar, dos aspectos de relevancia. El primero, la muy escasa o nula experiencia en articulación y coordinación de políticas. Resulta evidente que la fuerza inercial de la «sectorialidad» en la construcción de la política pública im-

pide o dificulta las propuestas de coordinación programática (al tiempo que la mayor parte de los programas, iniciativas y acciones dirigidas a los jóvenes, siguen desenvolviéndose, más allá de importantes aportes reflexivos y de innovadoras propuestas de gestión, en la dimensión de los sectores tradicionales de política —educación, empleo, salud, etc.—). Sin embargo, esta situación no debe ocultar las limitaciones de los organismos llamados a convocarla.¹⁴ El segundo aspecto que deseamos señalar es la muy baja articulación con los actores de la sociedad civil, en primer término, las propias organizaciones de jóvenes o que realizan trabajo con jóvenes. Tales insuficiencias deberán ser superadas como requisito para avanzar hacia el desarrollo de una política de juventud sustantiva, que necesita, tanto de la articulación programática, como de una concepción sustentada en la centralidad del sujeto.

BUENOS AIRES (ARGENTINA), MARZO 2003

BIBLIOGRAFÍA

- ALLERBECK, KLAUS y LEOPOLD ROSENMAYR (1978): *Introducción a la sociología de la juventud*. Buenos Aires: Editorial Kapelusz.
- AUYERO, JAVIER (1993): *Otra vez en la vía. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares*. Buenos Aires: Fundación del Sur, GECUSO y Espacio.
- BALARDINI, SERGIO y JAVIER HERMO (1995): «Políticas de juventud en América Latina: informe Argentina». Buenos Aires: OIJ y FLACSO.
- BANGO, JULIO y ERNESTO RODRÍGUEZ (1996): «Políticas de juventud en América Latina en la antesala del año 2000: logros, desafíos y oportunidades». Resumen preliminar del informe final del proyecto de investigación y desarrollo «Políticas de juventud en América Latina: evaluación y reformulación». Versión preparada exclusivamente para el Segundo Encuentro

14 En este sentido, compartimos los comentarios de Julio Bango y Ernesto Rodríguez respecto a las limitaciones de las diversas experiencias latinoamericanas.

- Latinoamericano de Expertos en Juventud (Santa Cruz de la Sierra, marzo de 1996). OIJ y CIID.
- BENDIT, RENÉ (1990): Comentario sobre «Tendencias convergentes de la investigación sobre 'juventud' en América Latina, España y otros países europeos». Congreso Asociación Internacional de Sociología (RC 34: Sociology of Youth). Sesión: «Desarrollo de la investigación sobre juventud en países de habla hispana». Madrid, julio de 1990.
- CLACJ (1991): «Informe de la octava reunión. Consejo del Centro Latinoamericano y del Caribe de la Juventud». Ciudad de México, 17 al 20 de junio de 1991.
- CEPAL (1984a): «1985. Año Internacional de la Juventud. Participación, desarrollo, paz». Servicio de Información de las Naciones Unidas. Santiago: CEPAL.
- (1984b): «Plan de acción regional para América Latina y el Caribe en relación con el AIJ». Reunión regional latinoamericana preparatoria para el AIJ. San José.
- (1985): «Planificación de las políticas sociales para la juventud en tiempos de crisis». LC/R 456 (Sem. 27/2). Santiago: CEPAL.
- (1993): «Coordinación de políticas sociales». LC/R.1309. Santiago: CEPAL.
- (1997): *La brecha de la equidad*. Santiago: CEPAL.
- DIRECCION NACIONAL DE JUVENTUD (2000): «Programa jóvenes X jóvenes». Buenos Aires: DNJ.
- DURSTON, JOHN (1995): «El desafío de la ciudadanía para la juventud latinoamericana». Encuentro del Cono Sur sobre Participación y Juventud. Santa Cruz de la Sierra: OIJ y FLAJ.
- FERRI DURÁ, JAIME (2002): «Políticas públicas». Universidad Complutense de Madrid. www.ucm.es/info/eurotheo/d-ferril.htm.
- GTI (1992): «Informe año 1992». Santiago: GTI.
- (1993): «Programa de trabajo período 1993». Santiago: GTI.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD (1999): «Plan Nacional de Juventud: acciones 1999». Buenos Aires: INJ.
- LÓPEZ CAMARA, FRANCISCO (1965): *La infancia y la juventud en la planificación del desarrollo*. México: FCE y UNICEF.
- ONU (1979): «Resolución de la Asamblea General 34/151 del 17 de diciembre de 1979».
- (1996): «Programa de acción mundial para los jóvenes hasta el 2000 y años subsiguientes». Resolución 50/81, aprobada por la Asamblea General, el 13 de marzo de 1996.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA (1989). *El gasto público social. Volumen V: Sectores nutrición y promoción social*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- OIJ (1994a): «Marco de referencia. Plan regional de acciones para el desarrollo de la juventud (PRADJAL 1995-2000)». Madrid: OIJ.
- (1994b): «Memoria de la VII conferencia iberoamericana de ministros de juventud». Punta del Este, Uruguay, 20 al 23 de abril de 1994.
- (1997): *Revista Iberoamericana de Juventud* N°2. Especial «VIII conferencia iberoamericana de ministros de juventud». Madrid: OIJ.
- OTTONE, ERNESTO (1987): «El AIJ: más allá del ceremonial». En: *Juventud y desarrollo: caminos para una respuesta*. Montevideo: CELAJU e ICI.
- RODRÍGUEZ, ERNESTO (1988): «Políticas de juventud en América Latina: avances recientes y desafíos inmediatos». Presentado en la II conferencia intergubernamental sobre políticas de juventud en iberoamérica, Buenos Aires, 13 al 16 de junio de 1988.
- (1989): «La investigación como herramienta para la acción en el terreno de las políticas de juventud en América Latina». En ERNESTO RODRÍGUEZ y ERNESTO OTTONE (compiladores): *Mitos, certezas y esperanzas. Tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina*. Montevideo: CELAJU y UNESCO.
- (2002): *Políticas de juventud para el siglo XXI. Actores estratégicos para el desarrollo*. México: IMJ/SEP.
- SÁEZ MARÍN, JUAN (1988): *El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo XXI Editores.