

POLITICAS DE JUVENTUD: CONCEPTOS Y LA EXPERIENCIA ARGENTINA

SERGIO BALARDINI*

I. POLÍTICAS DE JUVENTUD

1. Primeras definiciones

COMENZAREMOS DICIENDO QUE, del mismo modo en que el proceso sociohistórico de construcción de la juventud devino como consecuencia del desarrollo de la sociedad, es a partir de determinadas cuestiones que fueron «problematizándose» socialmente que, desde el aparato estatal, comienzan a generarse acciones dirigidas a este sector de población, hasta derivar, posteriormente, en una diferenciación y especialización de un ámbito institucional de política pública que se ocupa, específicamente, de los temas propios de la fase del desarrollo humano llamada «juventud». Y es a partir de la constitución de esta instancia estatal que comienza a hablarse propiamente de *políticas de juventud*.

Como primera aproximación, diremos que, a nuestro entender, *política de juventud es toda acción 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*. Trátase tanto de políticas reparatorias o compensatorias como de promoción y orientadas al desarrollo y/o construcción de ciudadanía.

En la política de juventud, se hallan presentes tanto los valores e intereses de los jóvenes en particular como los de la sociedad, en general.

Otra definición, en clave participativa, expresa que la política de juventud trata de 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.

Por su parte, una definición, generada desde el campo de las asociaciones juveniles, nos plantea 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».¹ Definición distintiva, que se enfrenta, en tiempos de crisis de representatividad, al desafío evidente de la participación juvenil, y la genuina representación de intereses sin ficciones ni arbitrios.

Por último, debemos subrayar que es más adecuado hablar de «políticas de juventud» y no de *una* «política de juventud» para no simplificar las múltiples fórmulas existentes y las variadas jurisdicciones y competencias, repartidas tanto dentro como fuera del aparato de Estado. Y, especialmente, si optamos por no hablar de una juventud, sino de la existencia de muchas juventudes, acreedoras de diferentes políticas.

2. Objetivos generales de una 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 una sociedad. Básicamente, agruparemos los objetivos generales en dos tipos:

- 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.

* Licenciado en Psicología. Maestría de Administración Pública. Coordinador Adjunto e Investigador del «Proyecto Juventud» de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina.

¹ Bendit, René (1988): «República Federal Alemana: ganar credibilidad». *Revista de Estudios de la Juventud* N°30. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto de la Juventud.

- 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.

3. Tipificación de modelos

Según la relación con su sujeto y sus propósitos, Juan Sáez Marín,² 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.

- *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.
- *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.
- *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 nosotros agregamos:

- *Políticas DESDE la juventud.* Definición que refiere a aquellas actividades e iniciativas imaginadas, diseñadas y realizadas por los mismos jóvenes en condición autogestionaria y aun por subsidios otorgados por el Estado a colectivos de gestión y trabajo juveniles. Es la política que puede observarse desarrollar en algunas Casas de Juventud, por ejemplo.

Debemos aclarar que es habitual que, bajo un mismo régimen, y aun una misma gestión, nos

² Sáez Marín, Juan (1988): *El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo XXI Editores.

hallemos en presencia de estos tres diferentes tipos de políticas, en grados y combinaciones diferentes, sin que, mayoritariamente, ejecutores y funcionarios responsables 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 lo hacen mediante políticas *por la juventud*. Finalmente, los regímenes que buscan afirmar auténticos valores democráticos —no meramente declamativos—, y progresistas, desarrollan e impulsan políticas *con y desde la juventud*.

Desde luego, no hace falta señalar que no se trata sólo de un juego de preposiciones intercambiables —con, para, por—, sino, en última instancia, de bases valóricas que sostienen determinadas prácticas. Y, en definitiva, de estimular el desarrollo de ciertos estilos de vida en la sociedad. Pensar la democracia, su reproducción, su renovación y su construcción, 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 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.

4. Niveles analíticos de interpretación

De acuerdo a Werner Schefold,³ debe diferenciarse analíticamente entre:

a) *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 de Juventud, Institutos de Juventud, Áreas de Juventud, Direcciones de Juventud, etc. Estos OGJ pueden ser nacionales, provinciales o locales (municipales o departamentales). 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.).

b) *El nivel parlamentario-legislativo*. Constituido por un sistema de leyes y de comisiones parlamentarias permanentes y «ad hoc». En nuestro país, globalmente, se carece de ellas;⁴ siendo en el mejor de los casos, materia de otras comisiones parlamentarias sin especificidad en temas de juventud, generalmente Educación y Minoridad y Familia. 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.

c) *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 que le corresponde en cada caso. Es el ejemplo de las viejas políticas masivas de aliento al deporte de la década del 50 y, podría discutirse el caso, actualmente, del «Proyecto Joven», del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que, sin duda es política de juventud, pero que está pensada casi exclusivamente, desde la disciplina y no desde el sujeto de políticas.

d) *El nivel de la política de juventud como programa*. Como «política orientada hacia el futuro».

³ Schefold (1983).

⁴ Sólo conocemos la existencia en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de la Comisión de Mujer, Niñez y Juventud, mencionando al 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 proyecto.

Se trata, en este caso, de políticas de fuerte efecto intergeneracional, cuya eficacia sólo es concebible a través de la acción del tiempo.

II. LOS ORGANISMOS GUBERNAMENTALES DE JUVENTUD (OGJ)

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 han sido 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.* En primer lugar, la elaboración de planes de Estado en relación a la Política de Juventud, que supone el conocimiento profundo de la realidad de los jóvenes para poder actuar de organismo de consulta en materias vinculadas. El estímulo para la gestación de Consejos de Organismos de Juventud, en los que participen instancias gubernamentales regionales, provinciales o locales. Incluye, asimismo, el asesoramiento y la supervisión de programas. El apoyo al desarrollo de organizaciones juveniles. La capacitación de funcionarios vinculados a la ejecución o diseño de políticas transversales o específicas de juventud. El apoyo a la generación de conocimientos en relación al mundo de la vida de los jóvenes, etc.

b) *Ejecución de políticas.* Seguramente la más tradicional, implica la capacidad y posesión de recursos para involucrarse en modo directo en la ejecución de programas 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 de juventud y, en consecuencia, cumpliendo un importante rol referido a la legitimación pública del mismo.

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. Al menos en los primeros tiempos, debe enfrentarse y lidiar con los temores a ceder autonomía y competencias por parte de aquellos organismos de la administración que, a la fecha, estaban acostumbradas a diseñar y ejecutar sus políticas sin «interferencias». Supone la optimización de recursos del Estado, al evitar superposiciones programáticas y el eventual debate que se traduzca en alcanzar el nivel más bajo posible de contradicción entre las acciones ofrecidas.

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.⁵

Este tipo de opciones ya eran esbozadas en los años sesenta:

Muchos de los problemas que conciernen a la infancia no pueden ser resueltos dentro de un solo 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 interministerial 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.⁶

Más cerca en el tiempo, 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

⁵ CEPAL (1993): «Coordinación de políticas sociales». Documento preparado por la División de Desarrollo Social . LC/R. 1309. Santiago: CEPAL.

⁶ López Camara, Francisco (1965): *La infancia y la juventud en la planificación del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica-UNICEF.

actual crisis. Explícita o implícitamente, los diferentes gobiernos asumieron la función de tutela antes mencionada. 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, enfrentan 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...⁷

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 adscripto 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.⁸

Del mismo modo, este plano 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».⁹

Una instancia como la mencionada 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 contacto 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».¹⁰ 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».¹¹

En nuestro país, se creó por el Decreto 1618/88, la Comisión Interministerial de Juventud. Sin embargo, la misma no pasó de concretar un escaso par de reuniones durante el año de su creación, es decir, 1988. Careció del necesario respaldo político y nació en un agitado momento de la vida

⁷ CEPAL (1985): «Planificación de las políticas sociales para la juventud en tiempos de crisis». LC/R. 456 (Sem. 27/2). Santiago: CEPAL.

⁸ Instituto Nacional de la Juventud (INJ) (1992): «Informe año 1992. Grupo de trabajo interministerial coordinador de políticas de la juventud». Santiago: INJ.

⁹ Instituto Nacional de la Juventud (INJ) (1993): «Programa de trabajo período 1993. Grupo de trabajo interministerial coordinador de políticas de la juventud». Santiago: INJ.

¹⁰ Naciones Unidas (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.

¹¹ Ídem anterior.

institucional de la década pasada. Posteriormente, en el año 1993, hubo un intento de las autoridades de la Subsecretaría de la Juventud de aquel entonces por reflotarla, pero un recambio de las mismas acabó con este nuevo intento.

III. DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD

1. *Desde la perspectiva de las cuestiones problemáticas definidas socialmente*

Las políticas de juventud 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 veremos 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, buscan 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 busca 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 tales en torno al fracaso escolar, el abandono, la delincuencia, etc. Junto a estas propuestas, resulta igualmente evidente el esfuerzo de otros, que intentan 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,¹² —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 pensados desde la perspectiva de las cuestiones problemáticas definidas socialmente vinculadas con la vida de los jóvenes.

Estos modelos son: a) Educación y tiempo libre con jóvenes «integrados», b) Control social de sectores juveniles «movilizados»; c) Enfrentamiento a la pobreza y prevención del delito; y d) 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.

Desde el punto de vista de las políticas de juventud, la inversión en educación ha sido una de las principales respuestas que los Estados nacionales han dado históricamente a la incorporación social de las nuevas generaciones, y los resultados han sido muy alentadores, al menos desde el punto de vista cuantitativo.¹³

¹² Bango, Julio (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 Latinoamericano de Expertos en Juventud (Santa Cruz de la Sierra, marzo de 1996). Organización Iberoamericana de Juventud/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

¹³ Ídem anterior.

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».¹⁴

Este modelo de políticas, como señalan los autores mencionados, 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 traduciéndose 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 e intensidad y hasta 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 en 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 con fuerte sesgo hacia el 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

¹⁴ Ídem anterior.

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.¹⁵

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, y ello pudo corroborarse especialmente a través de la evaluación de los programas de empleo de emergencia, en los que participaron miles de jóvenes en casi todos los casos en que éstos fueron implementados».¹⁶

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 es el «Proyecto Joven», y otras programas que incluyen acciones de capacitación que se preocuparon de incluir en sus agendas los Organismos Gubernamentales de Juventud. Ha sido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) uno de los principales impulsores de estos programas, con «gemelos» en Chile —PROJOVEN¹⁷—, Perú, Uruguay y otros países de la región.

En general, estos programas pretenden brindar capacitación en períodos de tiempo relativamente cortos, concentrando la preocupación 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 (Mendoza, Ciudad de Buenos Aires) que, de hecho, tuvieron mayor impacto en jóvenes de sectores medios.

Los actuales proyectos, en nuestra opinión, se dirigen, en realidad, a mejorar la «empleabilidad» de sus beneficiarios y, en menor medida, en una más equitativa distribución del empleo realmente existente. En otros términos, no se proponen como generadores de nuevos empleos.

Sin embargo, según Bango, 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».¹⁸ 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

¹⁵ Auyero, Javier (1993): «Otra vez en la vía. Notas e interrogantes sobre la juventud de sectores populares». Buenos Aires: Fundación del Sur-GECUSO Espacio Editorial.

¹⁶ CEPAL (1993): «Coordinación de políticas sociales». Documento preparado por la División de Desarrollo Social. LC/R. 1309. Santiago: CEPAL.

¹⁷ Programa de Oportunidades para los Jóvenes (PROJOVEN) (1991): «Mensaje al país de S. E. el Presidente de la República Don Patricio Aylwin Azócar». Santiago.

¹⁸ Bango, Julio (1996): Op. cit.

reaccionando ante demandas juveniles o necesidades en materia de control social de dichos sectores».¹⁹ En lo que hace específicamente al caso argentino, nos permitimos abrir un interrogante a este respecto, al menos hasta confirmar sus acciones en términos de política de Estado, en concertación con actores sociales y revisión permanente de sus efectos.

Al respecto de las políticas de juventud, es importante tener en cuenta que, como señalan Allerbeck y Rosenmayer,²⁰ 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 ésta 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 juveniles. El segundo grupo de jóvenes se compone mayormente de aquellos que se convirtieron en problema para la sociedad».²¹

2. Política de juventud concebida para sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo

Finalmente, agregaremos que las políticas de juventud más modernas se fundan sobre la base de dos conceptos:

a) 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 pertinentes políticas de juventud reviste un carácter también estratégico para el desarrollo de nuestras sociedades.

b) 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.

IV. POLÍTICAS DE JUVENTUD EN ARGENTINA

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

¹⁹ Ídem anterior.

²⁰ Allerbeck, Klaus y Leopold Rosenmayr (1978): *Introducción a la sociología de la juventud*. Buenos Aires: Editorial Kapelusz.

²¹ Ídem anterior.

efectivamente por la situación y las perspectivas de las juventud, era prácticamente inexistente.²²

Un 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 llamado 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 de diciembre de 1983).

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

Existe un importante antecedente poco recordado y desconocido para 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». Appreciando 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.

²² 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, Argentina, 13 al 16 de junio.

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 la actividad de ciertos sectores políticos, más que a la acción de gobierno, en el marco de fuertes corrientes y contradicciones internas.

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 Nacional», significó la censura de todo espacio democrático y el comienzo de una sistemática y feroz represión de Estado a todo aquello que sugiriera la posibilidad de movilización social, con la conocida y terrible secuela de desaparecidos, de la mano de una política que apuntó a una profunda desarticulación de las organizaciones sociales, sindicales y políticas.

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 podemos afirmar que 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 vinculadas o asociadas a la promoción y el favor de las acciones e iniciativas del gobierno. Como ejemplo de ello, mencionaremos la «*promoción de prácticas deportivas juveniles*», «*campeonatos intercolegiales*» y «*olimpiadas universitarias*».

Además, debe señalarse el «*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 carential*». 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. Para no perder la ocasión, «*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 pretendían 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 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 tendientes 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 hasta la «coordinación» de políticas. En los hechos, sin embargo, hubo una total ausencia de injerencia en las acciones que, dirigidas hacia los jóvenes, desarrollaran 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.

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 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 (1989-93)*

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 Productivos 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 demasiado prolongada (1994-1998)*

Desde entonces, el organismo de juventud ingresó en una suerte de limbo del que aún espera salir. Las sucesivas programaciones no llegaron a cumplimentarse y la costosa y frágil legitimidad que había acumulado, se diluyó.

En el año 1996, confirmando esta circunstancia, el organismo perdió jerarquía en la administración, pasando a convertirse en Dirección Nacional de Juventud.

Con posterioridad, un nuevo cambio de autoridades pareció involucrar 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 supuesto nuevo respaldo aún no ha cristalizado en acciones que lo confirmen.

2. 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,²³ 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) en 1995,²⁴ 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

²³ Ministerio de Economía, Subsecretaría de Economía (1989): «El gasto público social». Volumen V: «Sectores nutrición y promoción social». PRONATASS (Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales). (Gobierno Argentino/BIRF/PNUD). Realizado por el Instituto Di Tella; Directores del Informe: Héctor Diéguez, Juan Llach (coord.), Alberto Petrecolla. Buenos Aires.

²⁴ Balardini, Sergio y Javier Hermo (1995): «Políticas de juventud en América Latina: evaluación y diseño. Informe Argentina». Organización Iberoamericana de la Juventud/FLACSO, Sede Académica Argentina.

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 antes, no existen hoy (1998) políticas de juventud de alguna entidad realizadas por el organismo nacional de juventud. En este sentido, se profundizaron las limitaciones que observáramos en nuestra evaluación del año 95. No parecen haber razones para el optimismo, pero preferimos recordar a Gramsci cuando nos invitaba a continuar, aún «con el pesimismo de la razón y el optimismo de la voluntad». La deuda con los jóvenes sigue pendiente. Esperamos que no por mucho tiempo más.

BUENOS AIRES (ARGENTINA), FEBRERO DE 1999