

**José Francisco Javier
Landeró Gutiérrez**

Rola, balón y condón

**Crítica y propuesta a
la política pública
de juventud en México**



Rola, balón y condón

**Crítica y propuesta a
la política pública
de juventud en México**

**José Francisco Javier
Landeró Gutiérrez**



Rola, Balón y Condón.
Crítica y propuesta
pública de juventud en México
José Francisco Javier Landero Gutiérrez

Diseño de portada e interiores:
León García Dávila, Yvette Bautista Olivares

Corrección de estilo:
Diseño3/Laura Guillén Soldevilla

Cuidado de la edición:
Diseño3/León García Dávila

© Senado de la República, LXII Legislatura
Instituto Belisario Domínguez 2014

La presente edición es publicada por el Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

El presente libro expresa únicamente el punto de vista de su autor y de ninguna manera la opinión del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Quedan rigurosamente prohibidos, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos de reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Agradecimientos

A Karla Patricia Reyes Aceves y a Rogelio Fernández Farfán por su colaboración, trabajo y tiempo para completar esta obra.

Al senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz por sus gestiones y apoyo para que se concretara este proyecto.

Ami esposa Lorena y a mi hija María Fernanda por el tiempo que invertí en este libro y que a ellas les quité.



*A los jóvenes, especialmente a quienes,
pese a la adversidad, viven la vida con esperanza
y tratan de ser mejores personas.*

*A los servidores públicos, cuya vocación los motiva
a prepararse más cada día para encontrar los
medios que beneficien a otras personas.*

*A todas las personas que de diferente
manera ayudaron a que este libro se convirtiera
en una contribución para el desarrollo integral
de los jóvenes.*

A Dios, quien me permitió escribirlo.



Introducción	11
Capítulo 1	
PANORAMA DE LA JUVENTUD EN MÉXICO	17
Juventud, divino tesoro	19
Los jóvenes de la Reforma a la posrevolución	19
<i>Contexto nacional de 1890 a 1939</i>	20
<i>Contexto institucional de juventud de 1890 a 1939</i>	29
Juventud, divino problema	30
Los jóvenes del avila camachismo al alemanismo	30
<i>Contexto nacional de 1940 a 1960</i>	31
<i>Contexto institucional de la juventud de 1940 a 1960</i>	34
Juventud, divina desconocida	36
Los jóvenes durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez	36
<i>Contexto nacional de 1960 a 1976</i>	37
<i>Contexto institucional de la juventud de 1960 a 1976</i>	40
Juventud, divina delincuente	41
Los jóvenes durante los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid	41

<i>Contexto nacional de 1977 a 1988</i>	41
<i>Contexto institucional de la juventud de 1977 a 1988</i>	43
Juventud, divina indiferencia	44
Los jóvenes durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo	44
<i>Contexto nacional de 1988 a 1999</i>	45
<i>Contexto institucional de la juventud de 1988 a 1999</i>	48
Juventud, divina esperanza	50
Los jóvenes durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón	50
<i>Contexto nacional del 2000 al 2012</i>	50
<i>Contexto institucional de la juventud del 2000 al 2012</i>	53
Juventud, divino asistencialismo	57
Los jóvenes en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018)	57
<i>La juventud como un actor estratégico</i>	59

Capítulo 2

CINCO ERRORES DE UNA POLÍTICA FALLIDA HACIA LA JUVENTUD	61
Reduccionismo y determinismo	67
Generalización	76
Cortoplacismo y visión materialista	83
Superficialidad y desvinculación social	86
Centralismo	88

Capítulo 3

UN GPS PARA LA POLÍTICA DE JUVENTUD	93
Visión de Nación para una política dirigida a la juventud	96
Principios de la política dirigida a la juventud	98

Principio de integralidad humana	100
Principio de diferenciación juvenil	102
Principio de participación	103
Principio sistémico	105
El camino para una política pública orientada a la juventud	106
Paso uno: Identificar el problema y los retos con una visión de desarrollo integral de las personas jóvenes	107
<i>Realización de un diagnóstico completo de la situación de los jóvenes</i>	107
<i>Reconocer a las personas jóvenes como seres humanos integrales</i>	109
<i>Clasificación de los jóvenes por rango de edad</i>	110
Paso dos: Establecimiento de prioridades	112
Jerarquizar problemas y soluciones con un análisis integral	112
Analizar los programas actuales dirigidos a la juventud	116
Definición de prioridades con base en el presupuesto asignado	117
Paso tres: Formulación de la política dirigida a la juventud	123
Coordinación y participación de los tres poderes de la Unión	124
<i>Organismo rector de la política pública</i>	126
<i>Marco jurídico</i>	130
<i>Estructura de la política dirigida a la juventud</i>	136
<i>Promoción de la participación</i>	138
Paso cuatro: Implementación	146
Regionalización	147
Gestión gubernamental coordinada con liderazgo	147
Cumplimiento del marco jurídico y el papel asignado	148
Implementación equitativa	149
Ejes operativos de la política de juventud	150
Gestión eficiente de los recursos	153

Paso cinco: Evaluación	155
Transparencia en el ejercicio público	156
Evaluación integral	156
Indicadores	158
Epílogo	161
Apéndice I: Panorama estadístico de la juventud mexicana	167
Bono demográfico	170
Intereses y necesidades de los jóvenes	171
Salud	171
Sexualidad	172
Trabajo	172
Socialización y participación	176
Inserción social	182
Riesgos	183
Apéndice II: Ejemplos de programas de juventud con errores en su diseño	187
Apéndice III: Acuerdos del Primer Foro Legislativo Mundial de Juventud	197
Apéndice IV: Propuesta de líneas estratégicas de política pública para el desarrollo integral de los jóvenes	199
Bibliografía	203

Introducción

Se es joven cuando nunca se admite la obra acabada, cumplida; cuando nunca se cree estar ante algo perfecto. Se es joven si se está lejos de la docilidad y el servilismo; si se cree en la solidaridad y en la fraternidad. Se es joven cuando se quiere transformar y no conservar; cuando se tiene la voluntad de hacer y de no poseer; cuando se sabe vivir al día para el mañana; cuando se ve siempre hacia delante, cuando la rebeldía frente a lo indeseable no ha terminado, cuando se mantiene el anhelo por el futuro y se cree todo posible.

Cuando todo esto se posee, se pueden tener mil años y ser joven; hay juventud con años, hay vejez antes de tiempo.

Jesús Reyes Heróles

Es verdad, el tema es apasionante, pero también lo es su complejidad; es, también, un reto. De historia de los jóvenes o de historias de jóvenes podemos hablar durante horas, aunque, después, sea poco en lo que podamos ayudarlos. La primera dificultad a la que debemos hacer frente es definir en su exacta dimensión el término o, mejor, concepto de juventud; aunque, quizá, no nos sea posible ponernos de acuerdo.

La definición de juventud basada en criterios meramente temporales o cronológicos ayuda, pero es insuficiente porque la juventud no sólo es una etapa por la que todo ser humano ha de pasar, sino que también es un proceso que integra aspectos como la madurez física, social y psicológica; asimismo, ámbitos como el educativo (por ejemplo, la definición de la vocación) y el laboral; la formación de un núcleo familiar autónomo, entre otros.

Además, el concepto de juventud difiere de un país a otro en contextos socioeconómico distintos. No hay una juventud única, por lo que es recomendable considerar la diversidad étnica, social y cultural, así como las diferencias económicas, ya sea entre países, grupos o clases sociales.

Una segunda dificultad son los diferentes paradigmas con los que se pretende englobar las generaciones de jóvenes, como si fuera "una sola" juventud y no "una diversidad" de juventudes, recuérdese la amplia gama de denominaciones surgidas a nivel nacional y mundial durante el siglo pasado. Esas clasificaciones, también arbitrarias, sólo son útiles para alimentar el morbo y rellenar páginas de diarios cuyos integrantes carecen de escrúpulos; anotemos algunos ejemplos: los *baby boomer* (entre 1940 y 1953), la generación *hippie* (a finales de los años sesenta), la generación "X" (en la década de los setenta), la generación "Y" (en el periodo 1982-1994), la generación "Z" (en el decenio 1995-2005) y la generación "nini" (a partir de mediados de la primera década del presente siglo).

Otra complejidad más son los propios jóvenes: su dinamismo, su metamorfosis, su idealismo y su rebeldía hacen que sea el grupo de edad más difícil de comprender y satisfacer. Asimismo, su idealismo los puede conducir a ser presa de corrientes ideológicas que se aprovechan de sus ideales más nobles. Para mí ha sido decepcionante ver que movimientos como el "M-15" en España o el "#Yo soy 132" en México, y se

desvirtuaron, pudieron haber tenido un futuro más promisorio al canalizar una verdadera participación contra la apatía, la desinformación o la corrupción; se desdibujaron y perdieron fuerza, debido a que fueron permeados por grupos anarquistas o intereses divergentes a sus principios originales.

Más allá de los inconvenientes citados, es cierto también que al Estado mexicano le ha sido difícil trabajar con y para los jóvenes. Unas veces por ignorancia, otras por indiferencia, unas más por manipulación, pero nunca se ha acertado a establecer políticas públicas a largo plazo a favor de los jóvenes.

Este libro no pretende poner como único responsable al gobierno, porque abordar la atención hacia los jóvenes es un reto complejo que involucra a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, existe una responsabilidad especial y preponderante del directivo gubernamental, del asesor y del diseñador de políticas públicas, a quienes, en particular, se dirige este libro. Porque son ellos quienes tienen la posibilidad de impulsar una nueva visión sobre el tema e influir en las decisiones.

En la actualidad, México experimenta un cambio en el patrón poblacional, el por que originará en un futuro no lejano que en nuestro país exista un porcentaje importante de población de adultos y adultos mayores. Lo que se deje de hacer por los niños y jóvenes de hoy, tendrá, indiscutiblemente, repercusiones en un futuro cercano.

Uno de los propósitos de este libro es revisar determinadas etapas de la historia de nuestro país, con el objetivo de analizar algunos de los conceptos y visiones de lo que ser joven significó para diferentes gobiernos. Muchos de éstos, debido a su ignorancia, no supieron qué hacer con los jóvenes; su visión o falta de visión tuvo consecuencias sobre el porvenir de millones de ellos.

Desde el Porfiriato hasta nuestros días se han desarrollado programas y acciones gubernamentales dirigidos a la atención de los jóvenes. En su momento, cada gobierno modificó las instituciones de acuerdo a su particular manera de concebir la juventud y a los jóvenes y, por supuesto, apegada a las condiciones prevalecientes en cada circunstancia histórica.

Los intentos por hacer *política de juventud* han sido pocos, y los que ha habido no han tenido éxito. En el primer capítulo analizo de forma un poco arbitraria esas visiones e intentos; las fechas facilitan el análisis, pero son flexibles, sólo buscan proporcionar al lector algunos parámetros para que comprenda con menos dificultad las diferentes épocas que expongo.

Los programas dirigidos a la juventud han presentado errores graves que han provocado ineficiencia e ineficacia de la multiplicidad de acciones, y que, consecuentemente, han generado fenómenos que lastiman las oportunidades históricas de ese importante sector de la sociedad, y han afectado el tejido social.

Es por ello que en el segundo capítulo agrupo los errores que los diseñadores de políticas públicas cometen frecuentemente y que han impedido que, inclusive, buenos propósitos lleguen a concretarse o que se desvirtúen los objetivos que los han originado.

El reduccionismo y determinismo, la generalización, el cortoplacismo y una visión materialista, la superficialidad y el centralismo, son los errores más comunes cuando se diseñan o aplican políticas dirigidas a la juventud.

El título de este libro, efectivamente, es una sátira y una provocación sobre cómo los gobiernos han banalizado el tema de la juventud, dejándose llevar por las corrientes posmodernas y la laxitud. "La Rola, el Balón y el Condón", son algunos ejemplos, pero hay muchos más; basta con ver como los mismos programas se repiten por años sin resultados de fondo; otros han sido tan efímeros que ya nadie los recuerda.

Conocer las fallas constantes en que han incurrido los diferentes programas o acciones en general en beneficio de los jóvenes puede marcar la pauta para no repetir lo que ya se ha hecho sin producir resultados. Este libro es crítico, pero también propositivo, ya que la realidad así lo exige.

Los jóvenes reclaman un escenario social distinto, lo que nos lleva a pensar que las viejas estructuras del poder ya no son funcionales. Los jóvenes piden ser reconocidos, en primer lugar, como cualquier persona

y, además, como actores para transformar sus propias condiciones y realidad, desde una visión humanista. Tienen ideas de cambio, como siempre en la historia, y también anhelan otro discurso y otras acciones. Ante eso, la sociedad está obligada a plantearles propuestas viables para que canalicen sus inquietudes y aspiraciones, sus ideales en beneficio propio y de su entorno.

El capítulo tres busca ser una guía que enfoque los esfuerzos en esa dirección. Intenta convertirse en una ruta —quizá obvia para algunos—, pero que, por lo general, no se lleva a la práctica. La visión que no se lleva a la acción queda en una intención o en un ideal; y eliminar en una acción sin visión carente de sentido. Pretende ser un camino (por supuesto que puede haber más), pero la opción que aquí se plantea se basa en diferentes perspectivas y experiencias que, como joven, funcionario público, legislador y dirigente en la sociedad civil organizada, en sus diferentes momentos, he podido palpar, vivir, impulsar o sufrir, lo por que la convierte en una propuesta apegada a la realidad.

Todavía tenemos la oportunidad de poner en práctica políticas integrales y sistémicas hacia la juventud, que garanticen no solamente la viabilidad de la nación, sino que fortalezcan su capacidad de reconversión y, sobre todo, la recomposición del tejido social.

Sin embargo, el tema central de este libro es el joven como persona, como individuo, como ser humano transcendente. Es reconocer al joven como centro y fin de las políticas públicas, lejos de concepciones deterministas o relativistas que lo alejan de su propia naturaleza fincada en la inteligencia y la voluntad.

Toda política pública debe tener como fin el perfeccionamiento de la persona para lograr su trascendencia.

Sea, pues, esta edición, una contribución que promueva el interés por las acciones a favor de los jóvenes. Sinceramente, espero que haya muchos más textos sobre política pública dirigida a la juventud, porque eso indicará que el tema no sólo es de interés para algunos, sino de importancia social para todos.

Lo fundamental es que ocurran cambios en nuestra Nación, y que la política pública hacia la juventud no sea una excepción. Porque tampoco es menos relevante que de la retórica se pase a la acción eficiente y trascendente a favor de los jóvenes, quienes son la esperanza presente de nuestra patria.

Capítulo 1

Panorama de la juventud en México

La libertad no necesita alas, lo que necesita es echar raíces.

Octavio Paz

Juventud, divino tesoro, ¡Ya te vas para no volver!

Rubén Darío

Hablar de juventud es sumamente complejo; desde la propia revisión de los diversos criterios que existen para determinar a quiénes se les puede decir jóvenes. De acuerdo con Caries Feixa, “[...] la juventud aparece como una construcción cultural relativa en el tiempo y en el espacio. Esto es: cada sociedad organiza la transición de la infancia a la vida adulta, aunque sus formas y contenidos son muy variables. Aunque este proceso tiene una base biológica (el proceso de maduración sexual y desarrollo corporal), lo importante es la percepción social de estos cambios y sus repercusiones para la comunidad”.¹

¹C. Feixa, *El reloj de arena. Culturas juveniles en México*, México, SEP, Causa joven, p. 18 (jóvenes, 4).

En México existen diversas definiciones sobre los rangos de edad para considerar a alguien como joven. Las clasificaciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) e, inclusive, de organismos internacionales, son diferentes. Sin embargo, aunque coincido en que promover una definición sobre juventud que considere solamente un rango de edad, resulta útil, también pienso que es arbitrario, porque, como Caries Feixa, creo que es importante tomar en cuenta otros factores como los sociales, los culturales y los geográficos, que ayudan a definir la juventud desde un ángulo más cercano a la realidad. Para los fines de este libro, me circunscribiré al criterio que establece el IMJUVE y reconoceré como jóvenes al conjunto de personas cuya edad oscila entre los 12 y los 29 años.

Para entender un poco mejor a nuestro grupo objetivo es pertinente revisar de manera histórica las diferentes concepciones acerca de la *persona joven* en nuestro país y, a partir de esto, comprender la percepción sobre este grupo social.

Las concepciones institucionales acerca del joven variaron y se construyeron principalmente a partir de una idealización del “deber ser joven”, extraída del proyecto de nación, del modelo de desarrollo en boga, o bien, del papel que la sociedad esperaba que el joven cumpliera. Por una parte, esto fue positivo, porque permitió la acción complementaria entre el joven, el gobierno y la sociedad; mejoró los procesos de interacción y sociabilidad e hizo posible la unidad y un rumbo homogéneo para el país. Sin embargo, cuando los actos de algunos grupos juveniles no concordaban con los límites de la visión institucional de juventud, se les estereotipaba, en una especie de enjuiciamiento social, como sucedió, por ejemplo, con grupos juveniles religiosos, los grupos de rock, los estudiantes democratizadores o los *punk*, cada uno en su momento.

No obstante, aunque en ocasiones los jóvenes han sido estigmatizados, han logrado asumir —muchas veces— el importante papel que juegan en la construcción de sus comunidades. Las diferentes manifestaciones individuales y grupales en distintos ámbitos, sucedidas a lo largo del tiempo, son muestra incuestionable de que la juventud ha encontrado espacios para expresarse y, por ello, se ha convertido en protagonista de la historia nacional e incluso mundial.

A fin de contextualizar el panorama actual de la juventud, llevaré a cabo un análisis histórico, aunque un poco arbitrario, que nos permitirá ubicar con claridad las diferentes concepciones y enfoques que se han tenido de la juventud del Porfiriato a la actualidad.

Juventud, divino tesoro

Los jóvenes de la Reforma a la posrevolución

Debido a la efervescencia social y dada la propia dinámica del desarrollo nacional, en el periodo que parte de la Reforma a la etapa posterior de la Revolución prevaleció un concepto general e inconsciente de juventud, basado en la renovación y la esperanza.

La idea de juventud como la concebimos en la actualidad no existía; los jóvenes parecían un sector en formación que debía incorporarse al mundo de la madurez. Este paso también implicaba asumir derechos y responsabilidades políticas; de este modo, la juventud significaba, más que una concepción biológica, una cuestión política y social.

Para la sociedad del siglo XIX y principios del XX, la juventud no constituía una etapa distinta y definida en el ciclo de vida.

La definición de juventud tuvo enormes repercusiones durante el Porfiriato. El marco jurídico del Código civil de 1870 fijaba la mayoría de edad a los 21 años;² desde esa perspectiva, para el Estado la minoría de edad implicaba inquietud, animosidad y vigor; era preferible encauzarla al estudio y a la adquisición de capacidades y oficios para preservar la paz.

Sin embargo, antes ya habían surgido antecedentes que paulatinamente conformarían la idea oficial de una etapa juvenil. Un ejemplo de ello es el proyecto liberal surgido durante la Reforma, en el que se intentó hacer de México una nación liberal, con el precepto básico de educar al pueblo, sobre todo a los jóvenes.

.....
²M. Bazant de Saldaña, *Historia de la educación durante el Porfiriato*, México, El Colegio de México, México, 1993, p. 105 (Serie Historia de la Educación).

En 1883, con la reforma al Código civil de 1870, en, el Estado hizo explícito su interés por la educación de los jóvenes en las profesiones liberales y por su participación en el trabajo, concediéndoles la mayoría de edad a los 18 años. Por un lado, la Ley les prohibía realizar actos como gravar sus bienes raíces y comparecer en juicios, aunque sí podían administrar sus propiedades y litigar.

En resumen, la escuela, el sistema jurídico, los parámetros sociales y la familia, construyeron y delimitaron los campos de acción y de posibilidades del concepto de joven, mediante la creación de normas y leyes que definieron sus obligaciones, derechos y sus expectativas; modelaron su conducta y los diferenciaron de otros segmentos de edad. Fue justamente en esta etapa cuando se perfiló con claridad la idea del joven relacionada estrechamente con su condición estudiantil —como sucede en nuestros días—, a tal grado que es imposible separarlas: los que no son estudiantes, tampoco son jóvenes. De ahí que los programas escolares dirigidos a los jóvenes —aunque no hubiera una política pública— versaran únicamente sobre el tema educativo. Esto tuvo una influencia determinante en la visión de gobiernos posteriores.

Así, en el marco de estas normas y concepto de juventud prevalecientes en ese tiempo, la educación resultó ser el factor de interés preponderante para los gobiernos de esa época, por lo que sobresale el nacimiento de la Escuela Nacional Preparatoria y la institucionalización de la educación secundaria, la que prolongaba la edad escolar que los jóvenes tenían hasta ese momento.

Contexto nacional de 1890 a 1939

Ámbito internacional

- En 1891 el Papa León XIII publicó la primera encíclica social de la Iglesia Católica, *Rerum Novarum*, la que iniciaría un nuevo estilo de evangelización y negaría los principios de la lucha de clases.

Durante casi medio siglo sucedieron numerosos acontecimientos que influyeron en la vida de los mexicanos y, consecuentemente, en los movimientos y organizaciones juveniles. La Revolución mexicana, la guerra cristera y el nacimiento de la Universidad Nacional, entre otros hechos, trascendieron en la construcción institucional de nuestro país durante cinco décadas. También en este periodo se crearon importantes partidos políticos y surgieron diferentes movimientos sociales, algunos encabezados por jóvenes.

A continuación se destacan las etapas de mayor trascendencia en la vida nacional y, en particular, en los jóvenes, en cada momento histórico.

El Porfiriato

Durante el régimen de Porfirio Díaz la participación social en la toma de decisiones fue mínima, casi nula. El poder se concentraba en una minoría gobernante y el Estado limitaba o frenaba cualquier expresión o punto de vista contrario a sus intereses.

Por su parte, los jóvenes se agrupaban en función de su ocupación: militares, intelectuales, artesanos, campesinos y comerciantes, entre otras.

Durante este periodo, los movimientos juveniles de principios de siglo se concentraron en el ámbito religioso, pues surgieron agrupaciones de evangélicos, católicos y metodistas, las que se abocaron a trabajar con las clases menos favorecidas de la población.

A principios del siglo XX, en el ámbito cultural, y en particular en el de la educación, prevaleció la escuela positivista impulsada en México por Justo Sierra en su periodo (1905-1911) como Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. La corriente filosófica conocida como positivismo se basa en el análisis de los hechos reales verificados por la experiencia, y postula que el único conocimiento auténtico es el científico. Bajo este postulado, en el Porfiriato se promovía el orden político y la libertad económica.

Ámbito internacional

- En 1905 comienza la primera fase de la Revolución rusa, que se consolida en 1917 con la Revolución soviética. Nacen el socialismo y el Marxismo.
- En 1907 Lord Robert Stephenson Smith Baden-Powell, I Barón de Gilwell, crea el movimiento *Scout*.
- De 1914 a 1918 tiene lugar la Primera Guerra Mundial.

En 1905 —de los esfuerzos del gobierno en materia de educación—, destaca el momento en que, con Justo Sierra frente al Ministerio de Instrucción y Bellas Artes, se logró reabrir los internados para los jóvenes estudiantes de provincia y los huérfanos. Así, se creó la Escuela Nacional Preparatoria, donde los alumnos vivían bajo una estricta vigilancia y disciplina. Con el tiempo, esta escuela se transformó en el ámbito propicio para la socialización y la vinculación cultural y política de los

jóvenes. En general, en esa época los jóvenes accedían a la educación preparatoria a los 13 años y terminaban a los 15, edad en que la mayoría comenzaba a trabajar y, en ciertos casos, estudiaban alguna profesión, con lo que la etapa de juventud se reducía, nada tenía que ver con la forma en que la entendemos hoy en día.

El 28 de octubre de 1909, durante los últimos años del Porfiriato, se fundó el Ateneo de la Juventud, más tarde Ateneo de México, con la finalidad de impulsar el desarrollo de la cultura y el arte. Esta sociedad, integrada por filósofos y literatos, fue convocada por Antonio Caso; se reunía para reflexionar en torno a la decadencia de la sociedad porfirista y a las nuevas ideas provenientes de Europa. Frente a la posición oficial del gobierno de Porfirio Díaz y los científicos (llamados así de manera despectiva por la población), Antonio Caso y posteriormente José Vasconcelos, promovieron la crítica a la visión única del pensamiento filosófico positivista y determinista. Esta generación propuso la libertad de cátedra, la libertad de pensamiento y, sobre todo, la reafirmación de los valores culturales, éticos y estéticos. Es importante destacar que el Porfiriato se caracterizó por su desdén hacia la cultura nacional. La fascinación de Díaz por lo europeo, lo francés o lo alemán, marcaron las opciones viables para alcanzar el progreso, según su visión.

Revolución mexicana

En 1910, la Revolución mexicana no permitió espacio ni dio tiempo para reflexionar sobre el tema juvenil. Lo importante en ese momento era la participación en la guerra civil; había jóvenes, tanto en las filas del ejército porfirista como en los grupos revolucionarios.

En los ejércitos revolucionarios destaca la participación femenina, sobre todo de las soldaderas; en su mayoría, mujeres jóvenes, que transmitían el ideario de la Revolución.

Los revolucionarios buscaban la apertura democrática del régimen, que se hiciera efectiva la no reelección y la mejoría de las condiciones materiales y sociales de las clases humildes. Las figuras de Emiliano Zapata, Francisco Villa y Francisco I. Madero se convirtieron en modelos a seguir por cientos de jóvenes.

Asimismo, y a pesar de las buenas intenciones, durante los años de la Revolución los jóvenes fueron objetos y no sujetos de la historia, al ser arrastrados por las paupérrimas condiciones económicas y de exclusión social provocadas por la guerra. La falta de alternativas políticas y de diálogo entre las diversas clases sociales fueron algunas de las causas que generaron esta situación; a pesar de ello, los jóvenes contribuyeron a cambiar el rumbo del país.

Posrevolución

Los jóvenes intelectuales de la postrevolución conformaron una generación que logró trascender por sus ideas, y que influyeron directamente en la construcción de las instituciones posteriores. A partir del asesinato de Francisco I. Madero, en febrero de 1913, los jóvenes intelectuales decidieron hacer frente al caos generado por la Revolución. Este hecho fue el detonante para incitar a la búsqueda de la democracia al enfrentar los crímenes huertistas y la recién desaparecida dictadura.

En 1915 un grupo de jóvenes intelectuales denominado los "Siete Sabios" fundaron la Sociedad de Conferencias y Conciertos, con la intención de difundir la cultura entre los estudiantes. El grupo también promovió temas sociales, y disciplinas como la filosofía y la historia, además de las científicas. Los miembros de la Sociedad eran profesores de la Preparatoria Libre, fundada por Antonio Caso. Un común denominador caracterizó la obra de Ignacio Chávez, Alfonso Caso, Manuel Gómez Morín, Vicente Lombardo Toledano, Daniel Cosío Villegas, Teófilo Olea y Leyva, Miguel Palacios Macedo, Alberto Vázquez del Mercado, Manuel Toussaint, Narciso Bassols y Antonio Castro Leal; todos coincidían en la intención de servir y salvar a México, pero no mediante "incendios regeneradores, leyes milagrosas, caudillismos o acontecimientos súbitos, sino a través de la sólida organización de sus instituciones de salud, educación y cultura, además de los sindicatos".³

La generación de jóvenes de 1915 tuvo un objetivo común: la reconstrucción del país para evitar que éste se perdiera entre el caos y el caudillismo. Esta generación se distingue, justo es precisarlo, por el trabajo en la difusión de sus ideales, por sus obras y por su amplia conciencia

.....
 3 E. Krauze, "Economía con sentido práctico, la de Gómez Morín", *La Nación*, año LV, Especial del centenario del nacimiento de Manuel Gómez Morín, 1997, p. 13.

social; y con ello, por su contribución al fortalecimiento institucional mexicano, tan indispensable para nuestra democracia.

En 1916 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, convocó al Congreso para presentar varias reformas a la Constitución de 1857. Tras numerosas modificaciones, revisiones y adiciones, en 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerada como expresión de la soberanía y del esfuerzo por plasmar la nueva realidad del país. En la redacción participaron muchos jóvenes que no sobrepasaban los 35 años. En la actualidad nos rige, en esencia, esa Constitución.

A partir de ese marco normativo y conforme a las creencias de la época se comenzó a transmitir la idea de que la juventud tenía un gran potencial; bajo el mismo esquema, se pensaba que en el futuro los jóvenes podrían aportar sus conocimientos a favor de la nación. Su momento no era el presente. Los jóvenes se encontraban en de un proceso de formación que, bien orientado, podría dar frutos importantes en el futuro.

Ámbito internacional

- En 1929 el mundo experimenta la gran recesión económica.
- En los años veinte se gesta el nazismo, que se consolida en la década de los treinta como una movilización bélica juvenil.
- En 1939 inicia la Segunda Guerra Mundial; en diferentes naciones europeas se reafirma el concepto de nacionalismo, comunismo y anarquismo.

En la década de los años veinte, los jóvenes debían ser educados y dirigidos de acuerdo con el modelo posrevolucionario. Dentro de la estructura social se consideraba a la juventud como un sector en formación, y se buscaba incorporar al joven en el “mundo de la madurez”. Los jóvenes eran un tesoro valioso que se debía cuidar, vigilar y moldear. Se acuñó un concepto de juventud: “renovación y esperanza”, el cual tuvo su más clara expresión en una de las frases pronunciadas por el poeta Rubén Darío y sumamente evocada, hasta nuestros días: “Juventud, divino tesoro”.⁴ Los objetivos de las políticas públicas posrevolucionarias estuvieron enfocados en ese sentido: preparar a la juventud en el conocimiento para su futura inserción en la sociedad.

⁴ Félix Rubén García Sarmiento, conocido como Rubén Darío (1867-1916), poeta nicaragüense, considerado como el máximo representante del modernismo literario de la lengua española. En su poema Canción de otoño en primavera, creó la frase “Juventud, divino tesoro, ¡ya te vas para no volver!”.

En la década de los veinte del siglo pasado, José Vasconcelos juega un papel protagónico en las políticas educativas del Estado hacia la juventud: De 1920 a 1921 es rector de la Universidad Nacional de México y posteriormente es nombrado por Álvaro Obregón como Secretario de Instrucción Pública. Dos fueron las estrategias de Vasconcelos en torno a la juventud: la difusión de un discurso sobre un modelo de joven para la clase media, y el impulso a la formación de asociaciones de alumnos, las cuales, en sus inicios, concentraron sus esfuerzos en actividades como la alfabetización, el servicio social y la cultura; esto generó que los estudiantes desarrollaran su capacidad de organización, de convivencia y de argumentación, y que promovieran una relación estrecha con las autoridades universitarias y estatales.

La Escuela Nacional Preparatoria y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)⁵ tuvieron un papel fundamental al captar la mayor parte de la demanda educativa. En esos niveles educativos se formaron jóvenes que incidieron ampliamente en la vida política, social y económica de nuestro país. Sin embargo, también hubo jóvenes que participaron en otros ámbitos sociales, como los dandys o los jóvenes cristeros; estos últimos intervinieron en la guerra cristera, que duró de 1926 a 1929. Este movimiento generó una gran cantidad de sucesos, poco documentados, que la historia oficial ocultó, pero entre los que destacan principios de la juventud cristera, como esperanza, fe, tenacidad, astucia y fortaleza.

Durante esta guerra los *jóvenes cristeros* participaron en los combates como emisarios o espías; eran líderes que organizaban y protagonizaban actos heroicos. Sus actividades también eran formativas: tenían grupos de estudio y de instrucción religiosa. En su paso por las diferentes comunidades, los jóvenes cristeros conocieron la pobreza y los problemas comunitarios, aprendieron más acerca de la solidaridad y transformaron su sentido de sufrimiento. Más allá del

Guerra cristera

- También conocida como guerra de los cristeros o Cristiada, fue un conflicto armado que se prolongó de 1926 a 1929, debido a que el presidente Plutarco Elías Calles promovió la reglamentación del artículo 130, como modelo de sujeción de las Iglesias al Estado.
- En el conflicto participaron laicos, presbíteros y religiosos católicos que se resistían a la aplicación de las políticas orientadas a restringir la libertad religiosa.

⁵ Así denominada a partir de 1929 con la Reforma Universitaria, con la que adquiere su carácter de autónoma.

contexto religioso, la guerra cristera demostró la capacidad de organización de la sociedad y, en especial, de los jóvenes, pues propició que muchas de sus habilidades y características fueran aplicadas de manera muy visible.

En 1925 dos decretos presidenciales dan pie al movimiento de la escuela secundaria mexicana: el del 29 de agosto y el del 22 de diciembre. El primero autoriza a la Secretaría de Educación Pública a fundar las escuelas secundarias. El segundo, crea la Dirección de Educación Secundaria, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y prolonga la edad escolar hasta los 18 años.⁶ Este último decreto dio vida independiente y personalidad propia al hasta entonces ciclo secundario de la antigua Escuela Nacional Preparatoria.

En la década de los treinta, los resultados de la guerra cristera intensificaron los esfuerzos gubernamentales de Lázaro Cárdenas por imponer como política de Estado, la educación socialista, cuyos principios estaban basados en el racionalismo. No obstante, en 1929 una serie de acontecimientos alimentó la oposición de un gran número de organizaciones estudiantiles y académicas a este tipo de educación. Esto presionó al gobierno para que finalmente concediera la autonomía universitaria, logro en que el rector Manuel Gómez Morín, junto con un numeroso grupo de jóvenes, tuvieron un papel preponderante. La autonomía se alcanzó plenamente en 1933, cuando se aprobó la nueva Ley Orgánica. Con el nuevo marco jurídico, el Estado otorgaba a la Universidad, como patrimonio propio, todos los activos fijos y 10 millones de pesos, que una vez invertidos deberían generar los intereses que le permitieran obtener su absoluta independencia del Estado. Asimismo, no habría injerencia de éste en la vida interna, actividades y programas. Se garantizaba, así, la libertad de cátedra, gracias a la movilización juvenil.

Otro acontecimiento relevante fue la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Tuvo como origen el Manifiesto del Comité Organizador del Partido de 1928, en el cual el presidente Plutarco Elías Calles invitó a todas las asociaciones políticas de tendencia revolucionaria a unirse a la nascente institución. El PNR fue fundado oficialmente el 4 de marzo del siguiente año y convocó a un gran número de jóvenes.

⁶ En diciembre de 1935 se aprobaría la Ley Orgánica sobre Enseñanza Secundaria, que mejoraría el marco jurídico de este nivel educativo.

Por su parte, en 1929, José Vasconcelos, apoyado por grupos universitarios juveniles, inició su campaña por la Presidencia de la República, auspiciado por el Partido Nacional Antirreleccionista, en contra de la postulación de Pascual Ortiz Rubio. Esta elección debe recordarse como uno de los mayores fraudes electorales de la historia de México. La contienda electoral estuvo plagada de evidentes irregularidades que generaron dudas sobre el triunfo que permitió que Ortiz Rubio llegara a la Presidencia.

En 1933 Manuel Gómez Morín asume la rectoría de la UNAM, institución en la que creó el primer estatuto para normar la vida universitaria. Esto le permitió enfrentar la crisis económica por la que atravesaba esa casa de estudios. Apoyado en su filosofía de "austeridad y trabajo", su planeación definía la estructura de decisión y funcionamiento de la Universidad como la de una figura democrática en la que la comunidad universitaria entera, por medio de sus órganos y con los procedimientos propios, decidiría sobre todos sus asuntos. Este ejercicio de autoridad y democracia planteó una estructura de gobierno garante de la vinculación permanente entre todos los órganos y miembros de la comunidad, consolidando la autonomía e institucionalidad de la Universidad. Los jóvenes, encabezados por su rector, fueron los artífices de este significativo logro para la educación en el país.

En 1934 Lázaro Cárdenas estableció que el Estado era responsable de dirigir y orientar el modelo educativo. En este sentido, la política de educación se convirtió en la política de juventud de la época. Las actividades dirigidas a los jóvenes tendían a fomentar la organización juvenil en las instituciones educativas.

En 1936 Cárdenas crea el Instituto Politécnico Nacional (IPN) como una opción educativa para los jóvenes de clases de bajos recursos y como parte de la estrategia cardenista de formar profesionales técnicos que ayudaran en el desarrollo industrial del país.

Durante el gobierno de Cárdenas, los jóvenes se convirtieron en interlocutores del Estado mexicano desde el momento en que se agruparon y representaron una fuerza social real. En esta época hubo una gran cantidad de congresos estudiantiles, que, posteriormente, darían origen a las federaciones de estudiantes. Sin embargo, pronto fue evidente que en las organizaciones de jóvenes se reproducían los mismos conflictos

sociales que se acentuaron durante el gobierno cardenista, por ejemplo, el antagonismo entre comunistas y capitalistas o el protagonizado por católicos y ateos.

En 1938, ante la creciente participación juvenil, el gobierno cardenista buscó, unificar el pensamiento estudiantil mediante la creación de organizaciones que adoctrinaran a los jóvenes; así nacieron la Confederación de Jóvenes Mexicanos y la Central Única de Juventud, en 1939.

En 1938 la expropiación petrolera exaltó el nacionalismo y logró unificar a la clase estudiantil. Ello redujo la tensión en la comunidad universitaria y concilió la autonomía, la libertad de cátedra y el compromiso social; no obstante, también surgieron los primeros grupos de choque interesados en mantener el control sobre los jóvenes.

En 1939 se crea el Partido Acción Nacional (PAN), fundado por Manuel Gómez Morín e integrado, en gran parte, por universitarios. Ello, como respuesta a la tendencia socialista del gobierno y a la búsqueda de un México libre y democrático. De esta manera, a fines de la década de los años treinta, la juventud mexicana dispuso de un mayor abanico político para expresarse en la sociedad.

Hoy es posible afirmar que en la etapa posrevolucionaria, más que acciones de gobierno a favor de los jóvenes, se promovió una relación política. Se impuso la visión de que los jóvenes eran el futuro de la Patria, pero mientras ese futuro se acercaba y la juventud llegaba a la madurez, los jóvenes debían ser orientados y educados. De hecho, únicamente existían políticas públicas para los jóvenes incorporados en el sector educativo; los demás, los jóvenes campesinos, empleados, comerciantes e indígenas, fueron grupos prácticamente invisibles, de cuya existencia se sabía, pero a quienes se ignoraba.

En resumen, el Estado posrevolucionario concibió a la juventud de manera positivista es decir, como una etapa biológicamente inacabada que daba preparación a los jóvenes para su vida futura, con el fin de forjar a los futuros dirigentes del país, teniendo como base la educación.

Contexto institucional de juventud de 1890 a 1939

Durante el Porfiriato propiamente no existía un entorno institucional dedicado en especial a la juventud, a no ser por los Colegios y por la Real y Pontificia Universidad de México, antecesora de la actual UNAM. Fue hasta 1905 que se creó la Escuela Nacional Preparatoria, donde los jóvenes pudieron acceder a nuevas oportunidades de educación.

En ese momento, la institución con mayor influencia en la vida de los jóvenes fue el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, creado por el general Porfirio Díaz y a cargo de Justo Sierra, quien se enfocó en desarrollar un proyecto clave para la educación de nuestro país: ofrecer a los mexicanos educación primaria de carácter nacional, integral, laica y gratuita.

También, el antecedente principal de sociedad civil organizada, específicamente de jóvenes, surge a finales del Porfiriato y previo al estallido de la Revolución (1909), con un naciente Ateneo de la Juventud, que permitió a los jóvenes acceder a la producción y difusión de las humanidades. El Ateneo marcó un parteaguas en la historia cultural de México, y fue resultado de la conjunción de talentos de un grupo de jóvenes pensadores cuya edad en promedio era de 25 años.

Un grupo heterogéneo en edad, orígenes geográficos y sociales; en profesión y en vocaciones profesionales. La mayor parte había nacido en la década de los ochenta del siglo XIX, y algunos en el decenio anterior. Todos poseían un título profesional o estaban por obtenerlo. La mayoría optó por estudiar leyes en la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

La creación del Ateneo de la Juventud marcó la ruptura entre la nueva generación y la tradición literaria del siglo XIX; iba en contra de una educación oficial científica y positivista, nacida de la Reforma y establecida en el Porfiriato, y que alejó de las aulas el cultivo de las humanidades.⁷

En 1910, en el marco de las celebraciones del Centenario de la Independencia, Justo Sierra fundó la Universidad Nacional, y con ello sentó las bases de la educación superior.

.....
⁷ El Ateneo de la Juventud marcó un precedente en la historia cultural de México. Conaculta, *Comunicado No. 1834*, México, 8 de noviembre del 2009.

Juventud, divino problema

Los jóvenes del avilacamachismo al alemanismo

Entre 1940 y 1950 la sociedad experimentó un cambio conceptual respecto a la juventud, a la cual dejó de considerar un tesoro, para verla más como un problema, pues en esta época se tachó a los jóvenes de ingenuos, inmaduros y desorientados. El gobierno y la sociedad pasaron del tono amable y adulador, a la rigidez y surgió una percepción de que los jóvenes eran generadores de problemas.

Ámbito internacional

- En 1945, como resultado de la Segunda Guerra Mundial, nace la Organización de las Naciones Unidas.
- En 1948 se aprueba la Declaración Mundial de los Derechos Humanos.
- En enero de 1959 inicia la Revolución cubana.
- En 1962 comienza a manifestarse el movimiento *hippie*, mediante el cual los jóvenes buscan promover la paz mundial.

Con esa visión, los gobiernos se dieron a la tarea de controlar a los jóvenes para encaminarlos hacia un determinado proyecto político o económico. Con la naciente industrialización mexicana fue posible institucionalizar el corporativismo, lo que generó que muchos jóvenes terminaran perdiendo sus propios ideales para alinearse a los del gobierno.

Con la institucionalización del corporativismo se fortaleció la visión de que la juventud estaba al servicio del gobierno mexicano, reduciéndose así la participación de los jóvenes, que tan activa había sido en las décadas de los veinte y de los treinta. Como prueba de la reducida visión gubernamental, destaca el que cualquier apoyo que el sector juvenil recibiera dependía

completamente de lo que determinara el naciente Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM), organismo que se limitaba a cumplir compromisos políticos.

Con la industrialización comenzó la desvinculación del joven con los problemas locales y de su comunidad, mientras el gobierno orientaba sus esfuerzos a la tecnificación del país. Este enfoque llevó a la centralización de las políticas de juventud en el Distrito Federal y las ciudades en crecimiento. Así surgieron los primeros conflictos sociales de la urbanización, buena parte de los cuales afectaron el sector juvenil, lo que transformó de manera definitiva el estereotipo de los jóvenes de principios de siglo XX, pasando de un "divino tesoro" a un "divino problema".

Sin embargo, en este periodo la mayor pérdida para la juventud fue el sentido del reto, del esfuerzo, de la ambición, en el más positivo sentido de la palabra. El joven fue solo un instrumento y un medio, pero no un fin. Dejó de ser considerado como parte de una esperanza futura para ser visto como el problema presente.

El conformismo y el letargo social afectaron a los jóvenes; parecía que después de tantos años de agitación e inestabilidad en el país, la sociedad quisiera descansar y alejarse de la participación activa.

Así, la muy limitada participación juvenil se gestó lejos de los círculos oficiales, se desarrolló en grupos religiosos, en la expresión artística, en el cine, el deporte, la escuela o en todos los lugares donde la alegría, la solidaridad y el sentido de vida encontraran cabida. Sin embargo, muchos jóvenes quedaron atrapados en la pasividad social, como reflejo de una sociedad cansada. También en ese momento aparecieron los primeros cinturones de pobreza, los que unos años más tarde constituirían los grandes suburbios.

En resumen, para el gobierno y la sociedad de la época, los jóvenes tenían que ser dirigidos y orientados para convertirse en la futura mano de obra, como parte de la política del desarrollo estabilizador. Así, las políticas públicas se centraron en la capacitación deportiva y laboral.

Contexto nacional de 1940 a 1960

A principios de los años cuarenta, durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, surge el modelo de desarrollo estabilizador, cuyo objetivo es, además de la estabilidad económica, mantener la estabilidad social. Con este modelo por fin se logró terminar con décadas de inestabilidad política y social. El mismo se sustentaba en diferentes pactos en la clase gobernante, los cuales permitieron acabar con insurrecciones regionales y lograron distribuir el poder. Así, por primera vez México tuvo un rumbo claro: promover la estabilidad e industrializar el país al aplicar una política que facilitó a los inversionistas establecer plantas industriales.

En ese sentido y para controlar cualquier movimiento social que pudiera surgir, fue incorporado al Código penal de 1941 y reformado en

1951 el delito de disolución social,⁸ lo que permitió encarcelar, bajo este cargo, a los primeros presos políticos, y a los nacientes grupos de resistencia estudiantil y obrera.

El corporativismo oficial resultó eficiente. Durante el avilacamachismo se consolidó la estructura de participación social desde una visión de Estado, lo que generó el fortalecimiento de las organizaciones obreras, las asociaciones campesinas, los círculos de profesionistas y las agrupaciones políticas juveniles, como la Confederación de Jóvenes Mexicanos, todos estos grupos muy vinculados al Partido Nacional Revolucionario.⁹

Fue claro cómo la política de pacificación puesta en marcha en esta etapa configuró los métodos y prácticas que caracterizarían posteriormente el ejercicio del poder público a través del partido único. El corporativismo, la cooptación, la coacción y la *charrificación*¹⁰ fueron ejemplos de ello. Los líderes de las sociedades de alumnos, y las sociedades mismas, fueron víctimas o cómplices de estos métodos.

Numerosas agrupaciones juveniles se convirtieron en dóciles seguidoras de la política gubernamental, se identificaron con el discurso y la práctica política de la élite en el poder y se adaptaron a las tácticas sexenales como el centralismo, el porrismo, el culto a la personalidad, la alabanza irracional y la sumisión. La sociedad, en especial los jóvenes, entró en un periodo de aletargamiento; los jóvenes parecían agotados por los conflictos violentos e ideológicos que caracterizaron la primera mitad del siglo. Querían paz, pero la confundieron con la pasividad. En esta etapa de conciliación se abrió la posibilidad de formar y reclutar un considerable número de cuadros políticos, que con el tiempo engrosarían las filas de la burocracia gubernamental y partidista.

En este contexto surgió un nuevo estilo de joven político. Del debate de las ideas se pasó al discurso único, repetido rutinariamente: no había

⁸ Delito establecido en los artículos 145 y 145B del Código penal. Al tipificarse como terrorismo, permitía a jueces y ministerios públicos acusar a los miembros de grupos opositores al gobierno.

⁹ El nombre del partido cambió, en 1946, al de Partido Revolucionario Institucional, PRI.

¹⁰ Popularmente se llama así a la práctica de algunos líderes que dicen defender los intereses de sus agremiados, pero que en realidad sirven a los de sus empleadores o personas de quienes reciben privilegios. El término se utiliza sobre todo en el ámbito sindical.

tiempo para la razón ni para la pasión, sólo tenía cabida la imposición. Los jóvenes asistían a las sesiones de capacitación sobre el pensamiento revolucionario y estaban presentes en algunas juntas de estrategia política, pero eran tratados con desdén, arrogancia y frialdad. Asimilaban en los mítines el lenguaje ceremonioso, formal, acartonado y aburrido que distinguía a los políticos de la época. Era evidente que mientras más rápido aprendían el oficio, su carrera política tendría la posibilidad de despegar más pronto.

Con el arribo de los años cincuenta, la atención comenzó a dirigirse hacia el joven obrero, y en el ámbito estudiantil se consolidó la figura oficializada (perteneciente a los grupos de control del gobierno) en las preparatorias y universidades. Los jóvenes obreros se transformaron en un nuevo sector juvenil que respondía a la diversificación social como efecto de la industrialización del país.

En el entorno universitario comenzó a extenderse la práctica deportiva, el fútbol soccer y el americano adquirieron gran popularidad entre los estudiantes. Los encuentros de fútbol americano entre los equipos de la UNAM y del IPN se convirtieron en una tradición. Desde días antes de los entrenamientos sus miles de seguidores comentaban los probables resultados y desafiaban al equipo contrario, a tal grado, que los entrenamientos eran abarrotados por los fanáticos.

Los lazos de identidad forjados entre los jugadores y los estudiantes se afianzaron aún más con las porras,¹¹ las cuales fueron un medio para la socialización y la expresión de alegría, dinamismo y creatividad juveniles. Lamentablemente, algunos de estos grupos fueron utilizados por pseudoestudiantes para agredir a sus rivales, crear conflicto o expresar su inconformidad hacia la autoridad, especialmente hacia los maestros naciendo así los "porros". Además, fueron utilizados por organizaciones políticas externas a las instituciones educativas, a los funcionarios académicos y a los estudiantes en general, con la intención de adquirir mayor control político y social. Por desgracia, es un fenómeno que todavía se reproduce hoy en día.

.....
 11 Se les conoce así a los grupos de jóvenes organizados que, con representaciones, utilizan frases con rimas para apoyar a sus respectivos equipos. Respaldan a sus equipos con los colores de su vestimenta y también con los instrumentos de animación.

Más allá del contexto estudiantil, el modelo económico de la época generó fenómenos negativos como pandillas callejeras, pobreza, crecimiento suburbano y migración del campo a la ciudad.

A diferencia de las pandillas que pueden ser violentas o peligrosas, en esa época existían las *palomillas*, agrupaciones juveniles nacidas en los barrios como expresión de la cultura popular, las cuales se convirtieron en una opción para los jóvenes. Así, llegó a predominar el estilo de vida del barrio en el que los jóvenes convivían y compartían aspiraciones y problemas con otros, desarrollándose un fuerte sentido de pertenencia local.

En ese contexto y aunque en México existía paz y estaba en pleno proceso de industrialización, a finales de los años cincuenta comenzaron a gestarse algunos de los grandes errores en las instituciones gubernamentales, pues se olvidaron de algunos sectores por atender a otros. Los sindicatos y agrupaciones campesinas fueron la prioridad, mientras los indígenas y los jóvenes fueron relegados.

Contexto institucional de la juventud de 1940 a 1960

En esta época el gobierno detectó la necesidad de configurar un entorno institucional dedicado a los jóvenes, el cual pudiera aminorar los problemas que, de acuerdo con la visión gubernamental, sufría y generaba este grupo.

En 1942, durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, se creó la Oficina de Acción Juvenil bajo la tutela de la Secretaría de Educación Pública. El objetivo era crear un Consejo Nacional Directivo de la Juventud integrado por los representantes de las diversas centrales juveniles. Este fue el primer intento por corporativizar institucionalmente a la juventud.

En este contexto, las centrales o federaciones que no se sumaban al padrón de agremiados de la citada oficina eran excluidas de los programas oficiales o sometidas a presiones de grupos estudiantiles. De esta manera nacieron, de forma evidente, los primeros grupos que más tarde se conocerían con el popular nombre de porros.

En otro sentido, se fueron consolidando otras instituciones como la UNAM,¹² la que mantuvo un papel central en la vida de los jóvenes estudiantes, pues era el principal sitio para el intercambio de ideas, para la preparación para el debate y para la socialización.

Cabe destacar que desde mediados de los cuarenta y hasta finales de los sesenta, las relaciones entre la UNAM y el gobierno mexicano mejoraron sustancialmente debido, en gran parte, al hecho de que a principios de 1945 entró en vigor una nueva Ley Orgánica para la Universidad, que logró amortiguar el peso que representaba la autonomía universitaria. Con esa ley, en la práctica, la UNAM se convirtió en un organismo descentralizado del Estado, diluyéndose así los principios democráticos y de autogobierno alcanzados por Manuel Gómez Morín y los jóvenes universitarios. La ley fue preparada por el gobierno con el objetivo de controlar y acoplar a la “institución rebelde” y en “manos de la derecha” a la nueva fase modernizadora del proyecto estatal.

En el ámbito educativo, algunos de los recursos obtenidos por la política económica de sustitución de importaciones fueron canalizados a este sector y al fortalecimiento industrial, a fin de incrementar la oferta laboral, la deportiva y la recreativa; de manera preponderante la clase media concentró los beneficios.

Durante esta etapa, el gobierno comenzó a desarrollar infraestructura deportiva y recreativa con miras a que la juventud contara con espacios que la distrajeran del ocio y la delincuencia.

El 25 de febrero de 1950, en el marco del proyecto industrial del país, el gobierno de Miguel Alemán creó el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM), organismo que respondía a un “interés auténtico de Estado con el objetivo de preparar, dirigir y orientar a la juventud en los problemas vitales de nuestra Patria”.¹³

Finalmente, la visión que sustentó los programas instrumentados en el INJM —durante los casi 20 años de su existencia—, estaba dirigida a

.....
¹² Universidad Nacional Autónoma de México, nombre que se le dio a la Universidad a raíz de su autonomía y que prevalece hasta nuestros días.

¹³ J.A. Pérez Islas, “Historia de un amor como no ha habido otro igual... las políticas de juventud en México”, en Rafael Cordera (coord.) *México joven. Políticas y propuestas para la discusión*, UNAM, México, 1996, pp. 81-88.

la formación de la mano de obra que demandaba el proyecto industrializador. No es de extrañar, entonces, que los programas de trabajo se concentraran en la capacitación.

Juventud, divina desconocida

Los jóvenes durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez

Ámbito internacional

- 1962, se construye el muro de Berlín como símbolo de la Guerra fría.
- En 1963 se organizan manifestaciones en Washington encabezadas por Martin Luther King en defensa de los derechos civiles.
- En ese mismo año asesinan a John F. Kennedy, el presidente, hasta entonces más joven de EU.
- En 1964 comienza la guerra de Vietnam.

En este periodo el gobierno buscó mantener el control social para fortalecer el modelo fundamentado en el corporativismo. En este modelo, el Estado mexicano prefirió ignorar la opinión de los jóvenes. Consideraba que lo adecuado era conducirlos hacia una visión de vida acorde con el gobierno.

Durante las décadas de los sesenta y setenta pareciera que la constante fue olvidarse de la juventud. El olvido se mostró como una consecuencia de la ignorancia y el desinterés que los gobiernos mostraron con respecto a los jóvenes. Las políticas y acciones llevadas a cabo fueron el efecto de un profundo desconocimiento, pero sobre todo de una falta de voluntad para establecer diálogo y acciones con ese grupo social.

En este contexto, las políticas públicas se caracterizaron por la falta de comprensión y vinculación con el sector juvenil. De hecho, no se sabía cómo abordar la problemática de los jóvenes, pues no se conocía

o no se querían conocer cuáles eran las principales aspiraciones de este grupo social. La falta de estudios serios, la carencia de investigadores y de voluntad para entender a los jóvenes generó un desinterés en el tema que se vio reflejado en la incongruencia de los escasos programas para este sector poblacional.

La dificultad del gobierno para definir las causas por las que la juventud incrementaba su antagonismo al *establishment*, y la falta de una evalua-

ción integral de los pocos programas dirigidos a ella, impidieron elaborar políticas públicas congruentes con el creciente activismo juvenil. De ahí que pueda decirse que durante este periodo la juventud fue la "divina desconocida".

El gobierno y la juventud caminaban en rutas paralelas. Por una parte, el gobierno promovía el servicio militar o desarrollaba actividades deportivas y, por otra, los jóvenes se rebelaban, creaban contracultura, promovían el rock, aumentaban las agrupaciones urbanas y el consumo de drogas blandas.

Contexto nacional de 1960 a 1976

Como efecto de la política del desarrollo estabilizador a principios de la década de los sesenta se había conformado un sistema productivo asentado en una importante plataforma industrial; se logró dar el salto del país agrario que era a principios de siglo, hacia un México industrial; sin embargo, esa circunstancia también tuvo un elevado costo social, que influyó en la vida de los jóvenes.

Los años sesenta avanzaron con el voraz crecimiento de la industria, de las ciudades y del interés del presidente Gustavo Díaz Ordaz por frenar y controlar con toda dureza cualquier movimiento social genuino, ya fuera obrero, popular o estudiantil.

El año de 1968 fue crucial para el país en todos los aspectos, pero más en el ámbito político. Lo que a mediados de ese año comenzó como un conflicto entre estudiantes universitarios y politécnicos, se convirtió en un movimiento que agrupó a grandes sectores sociales. Durante el gobierno de Díaz Ordaz nació el activismo estudiantil. Los estudiantes crearon el Consejo Nacional de Huelga, pronunciándose en contra del uso del ejército para la solución de asuntos políticos. Este grupo redactó un pliego petitorio de contenido democratizador y tomó las calles. La marcha silenciosa de septiembre del año 68, en la que convivieron por igual estudiantes, intelectuales, académicos, artistas, miembros de diversas agrupaciones y distintos segmentos sociales, marcaría un hito en la historia política urbana. Este movimiento tuvo su más terrible experiencia con la matanza de estudiantes que un grupo militar controlado por el gobierno llevó a cabo el 2 de octubre de ese mismo año.

El movimiento tuvo puntos positivos, como el impulso de la participación juvenil organizada, la articulación de un discurso vinculado a un país que reclamaba apertura democrática, la búsqueda de espacios de expresión y la transformación de algunas estructuras políticas que estaban anquilosadas. No obstante, no faltaron personas que contaminaron causas válidas con radicalismo, intolerancia, ideologización, falta de solidaridad y oportunismo.

Fue el 10 de junio de 1971 que otro suceso de violencia marcó la historia de esa época. El día de Corpus Christi, un grupo de paramilitares reprimió con golpes y balas una manifestación estudiantil que exigía al gobierno de Luis Echeverría la democratización de la enseñanza. La manifestación, que en un inicio fue pacífica, se convirtió en una masacre con la entrada "Los halcones", grupo paramilitar que abrió fuego, dejando aproximadamente 70 muertos y medio centenar de heridos, por lo que es considerada la segunda masacre más trágica después de la del 2 de octubre del 68.

A pesar de los sucesos de octubre, México celebró los juegos Olímpicos de 1968, y ese mismo año comenzaron los preparativos para el Mundial de fútbol que se realizaría en 1970, millones de mexicanos olvidarían, aunque fuera por un momento, la crisis económica que entonces todavía no tenía sus efectos más devastadores, y también muchos olvidaron la represión y muerte de cientos de jóvenes.

Sería un error circunscribir a todos los jóvenes de la época en esos movimientos. Las visiones homogeneizadoras que buscan identificar a toda una generación con una forma de pensar o con un movimiento son tan equívocas como aquellas que intentan fragmentarlos en expresiones culturales que no tienen identidad ni ideales.

Entre los jóvenes de las generaciones que participaron en los movimientos estudiantiles citados, hemos de identificar dos subgrupos: el activista y el pacifista. El primero dedicaba sus actividades básicamente a la protesta estudiantil y a la búsqueda de espacios de participación; el segundo prefirió enfocarse en la contracultura y la música, en particular el rock, que logró su climax a finales de los años sesenta.

En la búsqueda de espacios de expresión, los jóvenes intentarían plasmar sus ideas en la música, la literatura y los medios de comunicación, sobre todo los impresos, que aparecieron a lo largo de los años sesenta.

Hubo, además, otros cambios notables: la revolución sexual de los sesenta transformó las relaciones entre hombres y mujeres, al igual que la pildora anticonceptiva, que con el tiempo modificaría por completo la actividad sexual femenina. Las minifaldas, los pantalones acampanados, los zapatos de plataforma y el pelo largo fueron referentes de las nuevas generaciones.

En relación con el pensamiento, el existencialismo —que afirma que el individuo es libre y totalmente responsable de sus actos— influiría de manera determinante en los jóvenes mexicanos. Esta corriente filosófica, representada por académicos como Leopoldo Zea, Emilio Uranga, Jorge Portilla, Luis Villoro y José Revueltas, dejaría su impronta en la conformación del pensamiento de la época.

Por su parte, la identidad *hippie*, típicamente pacifista, se hizo de espacios propios y de nuevas formas de sociabilidad juvenil urbana. El rock creó redes de convivencia que trascendieron física y simbólicamente los límites del barrio, la colonia, la escuela o la clase social. Entre 1966 y 1971, la corriente pacifista creció; sin embargo, en sí misma no fue un movimiento organizado o estructurado. Un ejemplo de ello fue el festival de rock de Avándaro, que congregó a 250 mil jóvenes aproximadamente, se realizó en septiembre de 1971, en medio de un ambiente político adverso a cualquier reunión juvenil.

Todas estas expresiones delinearían muchos de los espectáculos futuros y el comportamiento en los conciertos roqueros. Así, Avándaro significó la expresión de los ideales de esta generación: la libertad y, en otros casos, el libertinaje.

La congregación masiva de jóvenes asustó al gobierno, que tras el concierto pareció evaluar la capacidad de convocatoria del rock entre los jóvenes. A pesar de que ni durante ni después del festival hubo incidentes violentos, los conciertos masivos fueron restringidos. El gobierno canceló el otorgamiento de permisos o condicionó cuanta presentación de rock en vivo se planeara. De manera simultánea, los medios de co-

municación asociaron la droga con el rock, pues para algunos jóvenes la música parecía estar íntimamente ligada a la experimentación con drogas alucinógenas.

Los cambios en los años sesenta y setenta no se vieron reflejados en los programas dirigidos a los jóvenes, pues permanecieron sin grandes variantes.

A Gustavo Díaz Ordaz lo sucedió en la Presidencia su secretario de gobernación, Luis Echeverría Álvarez, uno de los mandatarios con mayor apego a las políticas estatistas y populistas de moda en la época. Tras el movimiento estudiantil, le tocó gobernar el país en un periodo en el que la juventud, olvidada y resentida, buscaba nuevos cauces para expresar su rebeldía.

En la sociedad comenzaron también a gestarse otro tipo de movimientos sociales, como los guerrilleros, que a principios de los años setenta tuvieron una expansión importante, y que se dedicaron a reclutar jóvenes en los centros estudiantiles a través de organizaciones marxistas-leninistas. Los dirigentes de estos grupos, en su mayoría, habían sido militantes políticos de izquierda o se habían identificado con la teología de la liberación.

Entre los principales efectos de la visión gubernamental de juventud estuvo la confrontación entre jóvenes e instituciones. Esto, aunado al debilitamiento del modelo económico y al inicio de una crisis generalizada, hizo que las nuevas generaciones y las instituciones caminaran en sentidos opuestos y cada vez más lejanos.

La etapa que abordamos se caracterizó por numerosas contradicciones: los jóvenes deseaban romper con los esquemas tradicionales en el orden económico, político y social, pero no lograron forjar movimientos u organizaciones permanentes, estructurados, con objetivos concretos y con carácter institucional que les permitiera que sus ideales u objetivos traspasaran las fronteras del tiempo.

Contexto institucional de la juventud de 1960 a 1976

En esta materia, lo más relevante que en el orden institucional realizó el gobierno de Luis Echeverría fue el cambio de imagen de la institución

responsable de las políticas públicas. El INJM, que databa de 1950, quedó intacto; sólo se modificaron sus siglas, para convertirse en el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE).

Siguiendo una línea claramente gubernamental, el INJUVE trató de explicar el conflicto de 1968 como un problema de mala formación, de falta de seguimiento y acercamiento con la juventud. Se sabía que era necesario hacer algo, pero se ignoraba exactamente qué. De manera ligera, sin una base conceptual y de conocimiento profundo de las necesidades juveniles, se aplicaron programas dirigidos a mejorar la instrucción de los jóvenes, pero sin profundizar en el tejido social.

Juventud, divina delincuente

Los jóvenes durante los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid

La visión de la sociedad de fines de la década de los setenta y de la de los ochenta se centró en la búsqueda de soluciones para el amplio espectro de circunstancias conflictivas que enfrentaba la juventud, derivado del descuido que experimentó en los años anteriores. Existía un legítimo deseo por recuperar la confianza y hacer frente a la nueva realidad juvenil.

Ámbito internacional

- En 1983 nace el *Compact Disc*.
- En 1984, en la India, asesinan a la Primera Ministra Indira Gandhi.
- En 1986 el gobierno chino ordena la matanza, de cientos de jóvenes, quienes exigían democracia en la plaza Tiananmen.

Así, llegaron los años ochenta, en los que nuevamente la educación fue el centro de atención en el ámbito juvenil y con esa idea los gobiernos hicieron importantes inversiones en la educación superior, pero descuidaron otros aspectos vitales para el desarrollo del país, como el crecimiento descontrolado de las manchas urbanas de las principales ciudades del país, los elevados niveles de contaminación ambiental y el incremento de la delincuencia.

Contexto nacional de 1977 a 1988

En 1977, el jurista e historiador Jesús Reyes Heróles, que en esos momentos era secretario de Gobernación, generó la primera reforma políti-

Ámbito internacional

- En 1986 el planeta experimenta la peor catástrofe ambiental producida por radioactividad, al estallar un reactor en la planta nuclear de Chernóbil, en la Unión Soviética.
- En 1987 el presidente Ronald Reagan firma el desarme nuclear entre Rusia y EU.
- En 1988 la sociedad moderna se cimbra con importantes cambios políticos e ideológicos, en lo que muchos denominaron el fin del socialismo y de la Guerra Fría, a partir la Perestroika y la Glasnost creadas por Mijail Gorbachov.
- En 1989 cae el Muro de Berlín.

ca como un primer esfuerzo para democratizar el país. La reforma consensada implicó cambios constitucionales y la aprobación, años más adelante, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la que ordenaba la creación de un Colegio Electoral. Un logro importante de esa reforma es que se logró incrementar el número de diputados en la Cámara, con la finalidad de que los partidos de oposición pudieran contar con voz en el Congreso,¹⁴ lo que aumentó la actividad política de los jóvenes.

En el ámbito económico, a finales de los años setenta México experimentó un importante crecimiento. Sin embargo, como resultado de la corrupción, en 1982 la supuesta bonanza derivó en una crisis económica sin precedentes. Como respuesta, el gobierno aplicó una política monetaria equivocada: devaluó el peso y suspendió el pago de la deuda externa. Ese mismo año, y como consecuencia de lo anterior, se nacionalizó la banca.

A mediados de la década de los ochenta era evidente la descomposición en el terreno social, la sociedad reclamaba al gobierno los errores y excesos que había cometido y que condujeron al país a la crisis.

En 1984 y 1985, en contraparte de la descomposición del tejido social, los mexicanos, y en especial los jóvenes, manifestaron notorias muestras de solidaridad ante catástrofes que se vivieron en esos años. En 1984 una explosión de gas ocurrida en San Juan Ixhuatepec provocó la pérdida de numerosas vidas, además de la destrucción de multitud de inmuebles. Asimismo, los terremotos de septiembre de 1985 en la Ciudad de México, marcaron otro hito en la historia de la participación social. En ese momento, los jóvenes no sólo expresaron su solidaridad y compromiso con sus semejantes, sino que cientos de ellos llegaron a exponer sus vidas para rescatar a quienes estaban en peligro.

¹⁴ Hecho que se hizo realidad en las elecciones de 1986, cuando los partidos de oposición tuvieron una mayor participación.

En 1986 los ciudadanos querían un gobierno más eficaz y vigilado por la opinión pública. Una parte de la sociedad, en su mayoría jóvenes de zonas urbanas, pedían explicaciones y deseaban opinar, demandaban elecciones libres y limpias. Estos hechos significaron un paso importante en la participación ciudadana, especialmente en los estados del norte del país como Chihuahua, Sinaloa y Durango, en donde líderes de oposición carismáticos como Manuel J. Clouthier, Francisco Barrio y Rodolfo Elizondo movieron las conciencias de miles de jóvenes para participar en política.

En los deportes y la cultura México tuvo notoriedad en el ámbito internacional con la organización del Mundial de fútbol en 1986. Por su parte, las artes y la música también se internacionalizaron con el nacimiento de numerosos grupos juveniles de rock y pop, así como de artistas populares que ampliaron su fama hacia otros países.

Un fenómeno clave en la vida pública de los jóvenes mexicanos es que desde mediados de los años ochenta comenzaron a surgir y a clasificarse las denominadas "identidades juveniles", como la de los "chavos banda", en la Ciudad de México o la de los "cholos" en la frontera norte. Al parecer esta clasificación afectó la visión de la sociedad sobre estos grupos de jóvenes, al hacer alusión a la cultura de las bandas como sinónimo de cultura de la delincuencia.

En resumen, la descomposición social, la visión parcial de una sociedad que cargaba con el peso de la crisis, la pobreza y la desigualdad, hicieron que a los jóvenes y en particular a los grupos relacionados con alguna de las identidades urbanas se les estigmatizara como problemáticos, resentidos sociales o, en el peor de los casos, como delincuentes.

Contexto institucional de la juventud de 1977 a 1988

Con la finalidad de responder a las nuevas manifestaciones juveniles, el gobierno creó un organismo descentralizado que ofrecía una estructura organizacional e imagen novedosa; contaba con una junta de gobierno propia integrada por 11 secretarios de Estado.

Con una visión diferente y novedosa nace en 1977 el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (Crea). Este organismo

buscaba atender las necesidades de los jóvenes desde una visión asistencialista, pero también promovía la participación y movilidad juvenil.

El Crea modifica de raíz la estructura y los programas gubernamentales bajo un concepto moderno de institución. Fue concebido como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con la facultad para realizar programas de mayor alcance y coordinar la política institucional para los jóvenes. Sus principales objetivos se sintetizan en fomentar el desarrollo integral de los jóvenes y su preparación para que asuman sus responsabilidades en los procesos de cambio y en el avance democrático de la sociedad mexicana. Con el Crea se determinó el rango de 12 a 29 años como la edad en que se ubicaría a la población objetivo de estos programas.¹⁵

Este organismo significó un salto cualitativo en la forma de diseñar y llevar a cabo programas de atención a la juventud. Partía de la premisa de que la atención no sólo es responsabilidad del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto, que debería procurar espacios propicios para los jóvenes a fin de que éstos alcanzaran un desarrollo integral.

Con el Crea se habla por primera vez acerca de una política nacional hacia la juventud, basada en una actitud de conciencia colectiva sobre lo juvenil, con toda la amplitud y heterogeneidad que este sector implica. También se abordó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación que optimizaran el uso de los recursos que los diferentes organismos, instituciones y sectores utilizaban en materia de juventud.

Juventud, divina indiferencia

Los jóvenes durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo

Pese a los grandes avances que prometía el Crea, a principios de los años noventa ocurrió un retroceso importante. La política dirigida a la juventud perdió completamente el rumbo en el momento en que el Estado favoreció de manera significativa el asistencialismo en todos los sectores, y se olvidó del todo de la idea de establecer una política integral.

¹⁵ J.A. Pérez Islas, *Jóvenes e instituciones en México, 1994-2000: actores, políticas y programas*, IMJ/SEP, México, 2000, p. 175.

Así, los jóvenes pasaron nuevamente a ser un sector marginado. Para la gran mayoría de ellos, la respuesta hacia el gobierno fue recíproca, de ahí que juventud fuera sinónimo de indiferencia. A los jóvenes de este periodo se les denominaría generación "X".

En este contexto, la principal visión gubernamental fue la de mantener una actitud de displicencia hacia la juventud; por ende, el esfuerzo asistencialista arrojó muy bajos resultados y alcanzó a un muy limitado grupo de beneficiarios.

Contexto nacional de 1988 a 1999

A finales de los ochenta y a principios de los noventa ocurrieron en México se importantes hechos políticos; fue en esa época cuando se empezó a hablar más claramente de fraudes electorales y se incrementó la oposición al régimen priísta y su modelo político y económico.

En 1988 Carlos Salinas de Gortari tomó posesión en medio de protestas y cuestionamientos acerca de su triunfo electoral por parte los candidatos de oposición, Cuauhtémoc Cárdenas, Manuel J. Clouthier y Rosario Ibarra.

Beneficiado de este contexto, en elecciones posteriores el Partido Acción Nacional fue favorecido, gracias a una nueva visión ciudadana, por lo que obtuvo diferentes triunfos electorales en estados como Baja California, Chihuahua y Guanajuato, así como presidencias municipales y diputaciones.

En 1989, con la finalidad de fortalecer el control político de su "grupo compacto", Salinas se enfrentó a algunos dirigentes sindicales corporativos que resultaban opuestos a sus políticas económicas, por lo que apprehendió al líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, alias "La Quina".

En el ámbito social, el mejor ejemplo de la visión asistencialista del gobierno fue el nacimiento del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que tenía como objetivo ayudar a los pobres a sobrevivir en el

Ámbito internacional

- En 1991 se decreta en Sudáfrica el fin del *apartheid*, a favor de los derechos humanos y la no discriminación.
 - En ese mismo año desaparece la Unión Soviética.
 - En 1994 entra en vigor el Espacio Económico Europeo (EEE) que dio origen a la Comunidad Europea.
 - En 1997 se presenta la peor crisis económica del sudeste asiático, cuyos efectos se reflejarían en varias regiones del mundo.
-

corto plazo para mantener la estabilidad política, un programa asistencialista más.

El programa se centraba en otorgar apoyos a cambio del control político de quienes los recibían; así, se buscó el acercamiento con 17 millones de mexicanos en pobreza extrema que, en teoría, le otorgarían su respaldo al gobierno.

Como parte del Pronasol, el gobierno se dedicó a atender a los jóvenes, como consumidores, haciéndoles creer que el programa les era útil, y no como usuarios o beneficiarios de un programa público, diseñado para responder a las necesidades congruentes con la demanda de los jóvenes.

Para poder aplicar un vistoso y ampliamente publicitado programa de "Solidaridad", los proyectos de atención tuvieron que ser financiados con parte del producto de la venta de las empresas estatales, porque un importante número de éstas, incluyendo la banca, fueron privatizadas. Otra parte de ese ingreso fue utilizado por el gobierno para amortizar la importante deuda externa que tenía nuestro país.

Así, la dotación de agua potable, drenaje, alumbrado, pavimentación, vivienda, escuelas, clínicas, alimentación y becas permitió al PRI recuperar el voto en las elecciones de 1991.

Ese año la aplicación de la nueva reforma electoral, que permitiría la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (Trife), resultó positiva para la participación política de los jóvenes. Con esta reforma también se suprimió la cláusula de gobernabilidad a fin de impedir que un solo partido pudiera realizar reformas constitucionales y propició que se ampliara el número de senadores de 64 a 128.

Este fue un momento en que los jóvenes y en general la sociedad civil cobraron un papel particular, al surgir la sociedad civil organizada como una respuesta para compensar la ineficacia gubernamental. Es también en ese momento cuando se origina el movimiento zapatista que hace evidente la desigualdad social que se vivía en nuestro país.

El movimiento zapatista surgió en 1994 con la sublevación de un grupo armado en los altos de Chiapas que se pronunciaba por la defensa de

los derechos de los pueblos indígenas, generando la simpatía de la comunidad internacional y, en particular, la de miles de jóvenes en México y del mundo.

Entre las diferentes acciones políticas que se realizaron en este periodo, también se presentaron las reformas a los artículos 3 y 130 constitucionales, con la promulgación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que restablecerían las relaciones diplomáticas con el Vaticano. Esta reforma significó un avance para la libertad que, en efecto, es uno de los principios que más defienden los jóvenes.

Esto constituyó una importante oportunidad para que algunos de ellos pudieran acceder libremente a las instituciones educativas de vocación religiosa, si se considera que las convicciones religiosas, junto con los principios éticos y costumbres familiares, constituyen parte de la identidad nacional.¹⁶

En lo que respecta a la apertura comercial, el gobierno negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuyo objetivo era el de conquistar el mercado de 290 millones de habitantes de Estados Unidos y Canadá, además de atraer a México inversionistas con industria maquiladora y ensamblaje industrial para crear empleos y frenar la migración juvenil. Sin embargo, el TLCAN evidenció la profunda desigualdad en la distribución de la riqueza, uno de los principales problemas hasta nuestros días.

A fines de 1994, en el inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, el país nuevamente se sumió en una crisis económica. El irresponsable manejo financiero causó la quiebra de miles de empresas y agudizó el desempleo. Muchas personas se vieron impedidas para pagar sus deudas y la mayoría de los bancos quedó al borde de la quiebra. Zedillo compró la cartera vencida con pagarés y los canalizó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) para apoyar a la banca nacional reprivatizada con un monto de aproximadamente 589.6 mil millones de pesos,¹⁷

.....
 16 "Educación religiosa o educación laica", en *Libertad religiosa. Derecho humano fundamental*, México, Imdosoc, 1999, pp. 135-148. Disponible desde Internet en Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

17 J. Moreno Pérez, *Fobaproa: el costo del rescate bancario*, vol. II, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2009, p. 16.

Ámbito internacional:

- En el 2001 se exacerbó el terrorismo; EU sufre el peor atentado en su historia: son atacadas las Torres Gemelas (Nueva York), hecho donde mueren más de tres mil personas.
- Concluye el régimen de Milosevic en Yugoslavia, comienza la paz.
- Por primera vez los jóvenes comienzan a manifestarse, en algunos casos de forma violenta, en las reuniones que los líderes mundiales del G-8 realizan en diferentes partes del mundo.
- En el 2001 se instituye el euro como moneda única en 12 estados de la UE.
- En el mismo año un hecho científico impacta a la humanidad: la primera clonación de un embrión humano.
- En el 2002 entra en vigor el Protocolo de Kioto que pretende que en el planeta se tomen acciones concretas contra el deterioro ambiental y el calentamiento global.
- En el 2003 Estados Unidos y sus aliados invaden Irak.

en detrimento de los sectores más vulnerables. En este periodo muchos jóvenes perdieron su empleo y cientos de ellos vieron encarecer sus deudas y perder el patrimonio construido por su familia.

Sin duda, un hecho importante para concluir este periodo fue la transición democrática en la que Ernesto Zedillo entregó el mando presidencial al miembro de un partido opuesto al suyo por primera vez en la historia del México moderno. Un cambio que puso fin a más de 70 años de hegemonía política del PRI y en donde miles de jóvenes fuimos actores estratégicos para que esto sucediera.

Contexto institucional de la juventud de 1988 a 1999

Al asumir el cargo de Presidente, Carlos Salinas decretó la desaparición del Crea y al mismo tiempo se creó la Comisión Nacional del Deporte (Conade), que absorbió todas las temáticas del sector juvenil a través de la Dirección General de Atención a la Juventud (DGA).

La DGA tenía funciones sumamente acotadas, que consistían principalmente en acciones de asistencia para beneficio social de algunas comunidades.

La prioridad de la DGA eran los grupos marginados. Procuraba promover acciones recreativas en tres aspectos básicos: diversión, descanso y desarrollo de la personalidad.

Los proyectos más importantes de la DGA fueron, en primer lugar, el de *Organización y Participación Juvenil*, que tenía como finalidad impulsar la participación de los jóvenes en tareas de beneficio comunitario; en segundo término, el de *Solidaridad*, dirigido a la pro-

moción social y que se centró en el estímulo a las actividades comunitarias por parte de los jóvenes; por último, el de *Bienestar Económico*, que pretendía incorporar a los jóvenes a la vida económica del país mediante la promoción del empleo y el apoyo a empresas juveniles.

Para 1996 la Conade transformó su estructura y estrategias para dar origen a Causa Joven, un proyecto orientado más hacia la comunicación e imagen y que pretendía posicionar entre los jóvenes los programas gubernamentales.

Causa Joven se basó en la descentralización, tanto de recursos, como de la operación de los programas; al mismo tiempo, buscó una mayor integración entre las diversas instituciones gubernamentales que tenían programas o que realizaban acciones similares.

Un logro de Causa Joven fue la realización de la Primera Reunión Nacional de Investigadores sobre Juventud, la cual constituyó un primer ejercicio para profundizar en temas de la juventud. En esta época se concretaron convenios interinstitucionales de colaboración entre diferentes dependencias y entidades de la administración pública, con la finalidad de incrementar la oferta e integrar a un mayor número de jóvenes. Es así como se dan algunas experiencias efímeras de transversalidad de la política pública sobre la juventud.

Es en este tiempo cuando por primera vez se comienzan a integrar proyectos planteados por organizaciones no gubernamentales.

En 1999, al final del gobierno de Ernesto Zedillo, se emitió el decreto que formalizó la creación del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ). Apenas hubo tiempo para establecer su organización, estatutos y leyes, porque tocaría al gobierno del presidente Vicente Fox, llevar a cabo su operación.

Juventud, divina esperanza

Los jóvenes durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón

Un nuevo partido en el gobierno, con ideas y propuestas diferentes, significó una nueva perspectiva hacia la juventud.

A principios del siglo XXI, la dinámica nacional exigía cambios de fondo, lo que implicaba superar los tropiezos del asistencialismo que ignoró a la juventud y demandaba asumir la visión de que los jóvenes en realidad eran actores estratégicos para el desarrollo nacional.

- En el 2005 y 2007 nuevamente se registran violentos atentados terroristas, esta vez Londres y en Madrid.
- En el años 2005 muere el Papa Juan Pablo II.
- En esta década las redes sociales ganan espacio en Internet espacio.
- En el 2007 comienza la crisis hipotecaria en EU, la que impacta en toda la economía global.
- En el 2008 Raúl Castro es elegido presidente de Cuba, heredando el mandato de su hermano Fidel, y Barak Obama se convierte en el primer presidente afroamericano de Estados Unidos.
- En el 2009 la pandemia de la gripe aviar se expande por el mundo.

Al asumir el papel estratégico de los jóvenes, el gobierno se dio a la tarea de verlos como personas que viven circunstancias y condiciones diferentes, experimentan diversas problemáticas y tienen necesidades específicas, pero también tienen características comunes que los unen como grupo social.

Así, la diversidad juvenil y las condiciones de vida y anhelos de la juventud mexicana, dieron pie a la organización del Primer Programa Nacional de Juventud, con una visión encaminada a promover el desarrollo integral de este grupo etario.

Contexto nacional del 2000 al 2012

Con los resultados electorales del año 2000, en un hecho histórico, México experimentó una transición de gobierno. Así, tras las elecciones más competidas, en las que, por cierto, los jóvenes jugaron un papel fundamental, el Partido Acción Nacional alcanzó el triunfo con el que Vicente Fox asumió la Presidencia de México.

Para comenzar, el nuevo gobierno hizo uso de un discurso diferente, al ofrecer terminar con el autoritaris-

mo y marcar el inicio de una nueva época de desarrollo, democracia y crecimiento para nuestro país. Con ese antecedente, el gobierno buscó nuevas opciones para solucionar los añejos problemas nacionales, por lo que comenzó a mirar a la juventud de manera distinta, aunque los cambios de fondo no se concretaron.

El nuevo régimen comenzó a procesar la idea de que los jóvenes no eran un problema, sino parte de la solución. La importancia del peso demográfico de este grupo implicó diseñar las nuevas políticas de juventud con otra visión. Así, el gobierno federal llevaría a cabo las primeras acciones para diseñar una política pública hacia la juventud, como la aplicación de la Encuesta Nacional de Juventud (2000) y la creación del Programa Nacional de Juventud (2002-2006).

Diferentes estados de la república aprobaron leyes en la materia y crearon sus propios organismos de atención a la juventud; sin embargo, la mayoría realizaba actividades aisladas y al margen del gobierno federal.

Desde el 2001 la seguridad fue un tema que empezó a preocupar al gobierno, por lo que para frenar la creciente delincuencia ese año el gobierno creó la Agencia Federal de Investigación (AFI) con la finalidad de que se encargara de combatir con mayor eficacia los delitos federales y la delincuencia organizada.

En el contexto de cambio, la economía también experimentó crecimiento y mayor estabilidad, basada en el orden y la disciplina en el gasto público; sin embargo, en otras áreas el país no pudo avanzar conforme a lo esperado, pues muchas reformas básicas para su crecimiento no pudieron llevarse a cabo; entre otras, la reforma fiscal.

Ámbito internacional

- En el periodo 2010-2012 se experimentan grandes fenómenos naturales; tsunamis y terremotos devastadores afectan diferentes regiones del planeta.
- En el 2011 nace el Movimiento 15-M o movimiento de los indignados, que adquiere escala global con base en protestas pacíficas con las que pretende mejorar el sistema democrático para exigir mejores oportunidades de empleo y desarrollo para los jóvenes.
- En el 2011 se consolidan diferentes movimientos de protesta en el norte de África con la denominada revolución democrática o primavera árabe.
- Las redes sociales adquieren una relevancia notoria.

En el 2006 Felipe Calderón, postulado por el Partido Acción Nacional, ganó en un reñido proceso las elecciones presidenciales a Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática. A una semana de haber asumido la Presidencia, Calderón emprendió la “guerra” contra el narcotráfico, en respuesta a la demanda ciudadana de paz y de recuperación de instituciones, especialmente las municipales.

Durante este proceso, miles de personas, en particular jóvenes, experimentaron los efectos de la grave situación de violencia en la que vive México, por la cual el gobierno tomó esta difícil, pero indispensable decisión. Lamentablemente, cientos de jóvenes han caído en las redes de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas.

Asimismo, en el 2009, como efecto de la crisis internacional, la economía se contrajo en 6.5%, y aunque el sólido soporte adquirido en los años recientes permitió resistir el embate, miles de mexicanos se quedaron sin empleo; también ese año se sumó al problema económico el efecto del virus de la influenza H1N1, que provocó una disminución importante en los ingresos generados por el turismo y el comercio.

En este periodo se lograron establecer importantes programas sociales como el Seguro Popular, Oportunidades y el de Setenta y Más, que respalda a la población de adultos mayores.

En el año 2011 los jóvenes mexicanos se solidarizaron con el Movimiento de los Indignados o 15-M, al apoyar las demandas de empleo, mejor atención en los servicios de salud y más educación. El 15-M fue un movimiento juvenil que nació el 15 de mayo del 2011 en España.

Este movimiento ha impulsado que los jóvenes de varios países del mundo salgan a las calles a exigir el reconocimiento de sus derechos; se basa en una plataforma denominada “Juventud sin futuro”, que se opone a las medidas utilizadas para salir de la crisis y las cuales se consideran completamente antisociales, entre las que destaca la reforma laboral.

En el contexto de la campaña electoral del 2012, la participación de los jóvenes imprimió un nuevo sello a la actividad política. Estudiantes universitarios de diversas instituciones se organizaron para demandar la apertura de los medios de comunicación y manifestar su oposición al

candidato priísta Enrique Peña Nieto, quien llevaba la delantera en las encuestas electorales.

El panfleto y el mimeógrafo de otros tiempos fueron sustituidos por las redes sociales como Twitter y Facebook, entre otras, mediante las que se conformó “#Yo Soy 132”, que en su momento logró poner en el foco de las campañas electorales el tema de las políticas públicas para la juventud, además de conseguir darle un giro más interesante a las campañas presidenciales.

Lamentablemente, el movimiento “#Yo soy 132”, que empezó con un carácter genuino, terminó presa de otros movimientos, sindicatos y grupos anarquistas que ideologizaron las demandas y coptaron al movimiento.

Contexto institucional de la juventud del 2000 al 2012

Con el gobierno de Vicente Fox y el Instituto Mexicano de la Juventud, de reciente creación, se inicia una nueva fase para otorgar a los jóvenes el apoyo, las opciones, oportunidades y servicios que requieren.

La Ley del Instituto Mexicano de la Juventud da sustento a ese organismo descentralizado, que tiene como propósito fortalecer los programas y mejorar la gestión de los recursos con una visión más amplia, procurando atender la problemática juvenil desde los diversos ámbitos que la generan y que antes no habían sido considerados. Con ello, se comienza a percibir una perspectiva con mayores elementos de integralidad para resolver dicha problemática.

El Instituto se fortalece internamente y profesionaliza a su personal, enfoca el propósito de su existencia e inicia un esfuerzo en común por la juventud mexicana. Al menos en la Ley, funcionaría para instrumentar y coordinar con las dependencias y entidades de la administración pública federal las acciones destinadas a defender los derechos de la juventud, mejorar su calidad de vida, así como sus expectativas sociales, económicas y culturales.¹⁸

.....
¹⁸ Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1999.

Como reflejo de los inicios de una política pública hacia la juventud destaca un elemento clave que permitirá conocer mejor a los jóvenes: la Encuesta Nacional de la Juventud. Con este instrumento, el gobierno realiza un diagnóstico sobre la percepción que los jóvenes tienen de sí mismos. Cinco años después se daría continuidad a ese ejercicio metodológico mediante el levantamiento de las encuestas 2005 y 2010. Ambas hicieron posible visibilizar la heterogeneidad juvenil para con ello diseñar programas dirigidos a la juventud que pudieran consolidar sus proyectos personales. De esta manera, se transitó del trabajo de escritorio a la construcción cuantitativa y cualitativa de lo que significa ser joven en México.

Las encuestas representaron una plataforma estadística mínima, que mostraba el contexto en que se encontraba la juventud. A partir de esto se transformó la visión que en años anteriores se tuvo de ese grupo social: conflictivo y casi delincuente, para desembocar en un concepto más humano de juventud.

En este periodo se diseña el Primer Programa Nacional de Juventud (2002-2006) un instrumento fundamentado y veraz que permitiría partir hacia la construcción de una política dirigida a la juventud.

El Programa tuvo elementos valiosos: era *inclusivo*, ofrecía soluciones mucho más amplias al tema de la juventud al contar con 41 programas que abarcaban la mayoría de las temáticas de más incidencia en los jóvenes. Era resultado de una *investigación* a nivel nacional basada en la Encuesta Nacional de Juventud sobre el contexto de los jóvenes. También resultaba de un proceso *consultivo* que recogía las diversas posturas de la sociedad. Además, contaba con *indicadores* para dar seguimiento y evaluar su aplicación a fin de obtener los mejores resultados.

Sin embargo, pese a lo novedoso del Programa, éste mostró sus debilidades cuando se intentó aplicarlo, debido a que no tuvo el respaldo de la propia oficina presidencial ni de las secretarías de Estado. De este modo, se vio limitada la acción del Instituto en sus relaciones con el resto de las instituciones del gobierno. Aunado a lo anterior, el Instituto no contaba con el nivel político necesario para encabezar la coordinación y ejecución de los programas y acciones hacia la juventud en el país.

En cuanto a los programas a su cargo, carecían de reglas de operación que garantizaran su eficacia y no había forma de evaluar sus resultados, pues los indicadores no eran medibles, porque dependían de otros organismos del gobierno que no tenían vínculos con el Instituto o éstos no querían cooperar. Asimismo, el titular de la Secretaría de Educación Pública, el Dr. Reyes Tamez Guerra, mostró escaso interés en el tema.

El gobierno de Felipe Calderón asumió como un asunto prioritario para el país el desarrollo de la juventud, reflejando en su Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Juventud una planeación de gobierno con visión amplia, orientada y articulada para atender las principales necesidades y brindar mayores oportunidades de desarrollo a este sector de la población. Incluso, en esos documentos ya se contempla una orientación preventiva y reactiva para dicho sector, que se traduce en una visión con integralidad,¹⁹ aunque aún incipiente. Por primera vez en la historia, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) considera entre sus objetivos, de manera particular, a la juventud. Dentro del eje de acción número 3, "Igualdad de oportunidades", se incorpora el numeral 3.7, con la denominación "Familia, niños y jóvenes", y establece en el objetivo número 19 el *instrumentar políticas públicas transversales que garanticen las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los jóvenes*. Asimismo, en el objetivo número 20 se contempla *promover el desarrollo sano e integral de la niñez mexicana, garantizando el pleno respeto a sus derechos, la atención a sus necesidades de salud, alimentación, educación y vivienda, y promoviendo el desarrollo pleno de sus capacidades*.

Dentro del Programa Nacional de Juventud 2008-2012 se vislumbra una estrategia dirigida a la juventud con las características señaladas; los ejes de acción del Instituto Mexicano de la Juventud, como organismo encargado de operar los programas hacia la juventud, se orientan a realizar acciones más específicas relacionadas con empleo, participación ciudadana, educación y salud.

Asimismo, se establecen mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas de juventud, que constituirían un medio importante para reorientar las acciones ante indicadores negativos.

.....
¹⁹ El concepto de integralidad será tratado ampliamente en el capítulo 3.

La cantidad de jóvenes alcanzaría un máximo histórico de 36 millones 210 mil 692, es decir, 32.2% de la población nacional (112 millones 336 mil 538 personas).²⁰ La visión de inicio del gobierno de Calderón generaba nuevas expectativas para el desarrollo de la juventud.

Sin embargo, aquellos logros tan importantes que representaban un avance trascendente en la visión sobre la juventud sufrieron un retroceso en su aplicación práctica debido, en gran medida, a la escasa visión e incapacidad de quien encabezara el Instituto durante las dos terceras partes del sexenio. La visión estuvo acotada a la creación e implementación de programas fallidos, sin objetivos poblacionales claros, que se estancaron en la generalidad, el cortoplacismo, el materialismo y la superficialidad. Estos evidentes errores de política pública los abordaremos en el siguiente capítulo. La incapacidad para incidir sobre los distintos actores gubernamentales y en la sociedad civil fue causa de que el Instituto se mantuviera relegado dentro del gobierno federal. Además, al Instituto no le fue posible incidir en la rectoría de la política pública. Aunado a lo anterior, no contó con el liderazgo necesario para constituirse como el coordinador de la política hacia la juventud en los tres órdenes de gobierno. Un ejemplo de la incapacidad fue el fracaso para organizar y lograr consensos durante la Cumbre Mundial de Juventud realizada en la Ciudad de León, Guanajuato, en agosto del 2010.

Durante el último tercio del periodo presidencial asumió la titularidad del Instituto un director que retomó la visión estratégica plasmada, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Nacional de Juventud. Aunque su gestión fue positiva, desafortunadamente no contó con el tiempo que le permitiera alcanzar resultados mayores en su gestión.

De manera autónoma, las dependencias del gobierno federal crearon programas diversos orientados a la juventud, mismos que fueron operados de forma aislada, sin articular una política real hacia la juventud. Tal es el caso de los programas desarrollados por la Secretaría de Educación Pública para ampliar la cobertura de la educación media superior y evitar la deserción escolar mediante becas, expansión de la oferta en educación media superior, prestación de servicios de educación técnica.

²⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*. [Documento en línea]. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>> [consultado el martes 11 de octubre del 2011].

ca, fortalecimiento de la educación media superior en los CECyT²¹ y subsidios federales para organismos descentralizados estatales, entre otros recursos; por la Secretaría de Salud, para prevenir y atender las adicciones entre los jóvenes, con el Programa Prevención y Atención Contra las Adicciones; por la Secretaría de la Reforma Agraria, para promover el emprendedurismo, con Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras; por la Secretaría de Desarrollo Social, para apoyar a los jóvenes en la obtención de una vivienda, con Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa y Programa de Vivienda Rural. Desafortunadamente, todos estos programas han resultado insuficientes para solucionar en su totalidad las necesidades y problemáticas que enfrenta la juventud.

Este mismo sistema es el que ha permeado hacia los gobiernos estatales y municipales, con el resultado a nivel nacional que ya conocemos: innumerables acciones de apoyo a la juventud realizadas en los diferentes órdenes de gobierno totalmente dispersas y desarticuladas, que están lejos de constituir una verdadera política de juventud y que han sido insuficientes y poco eficientes.

Sin lugar a dudas, existe una corresponsabilidad entre los gobiernos de los diferentes órdenes, pues la situación de los jóvenes en todo el territorio nacional es la misma. En la teoría y en la planeación, los gobiernos panistas de Fox y Calderón fueron exitosos en la materia; lamentablemente, no hubo la voluntad para la coordinación y trabajo en equipo de las diferentes dependencias gubernamentales. Además, igual que en toda la historia fue notoria la falta de voluntad para profundizar, extender y operar la política pública hacia la juventud.

Juventud, divino asistencialismo

Los jóvenes en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Nuestro recorrido por las visiones, historia e instituciones relacionadas con la juventud termina en este apartado o, más bien, comienza. El regreso del PRI al poder está marcado por contradicciones que, por un lado, nos llenan de esperanza y, por el otro, nos recuerdan la época del autoritarismo que caracterizó a los gobiernos emanados de ese partido.

.....
 21 Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos, dependiente del Instituto Politécnico Nacional.

Sobre el primer punto, la firma del Pacto por México entre el gobierno y los tres principales partidos políticos muestra que es posible privilegiar las coincidencias y romper con los intereses de grupos poderosos como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) o el duopolio Televisa-TV Azteca. Lamentablemente sobre el segundo punto, el del autoritarismo, sigue latente en dos hechos de los que el nuevamente partido oficial no puede negar como intrínsecamente propios de su naturaleza: la influencia excesiva del presidente Enrique Peña Nieto en su propio partido, que nos recuerda las consecuencias negativas del binomio partido-gobierno y, en segundo lugar, la falta de mecanismos reales de participación de la sociedad civil.

El tema de la juventud no es ajeno a esas visiones del pasado. Aunado al centralismo en la toma de decisiones que caracterizan el sistema político mexicano se encuentra la visión asistencialista que niega la capacidad de las personas para resolver sus problemas y transformar su entorno.

El asistencialismo es justificable para los grupos vulnerables o, de forma temporal, cuando las personas o las comunidades requieren de condiciones iniciales o bases que les permitan superar ciertas circunstancias.

Considerar a toda la juventud en el marco del asistencialismo es un gran error, de determinismo, que no sólo fomenta el control sino, más grave aún, una visión de dependencia que mantiene a la juventud sujeta a un marco rígido de política generadora de la dádiva, en lugar de destacar sus mejores cualidades e impulsar una visión del joven como sujeto de su propio destino.

Lamentablemente, se han dado los primeros pasos para ello, al incorporar al IMJUVE a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La visión del gobierno de Enrique Peña Nieto vincula la problemática de la juventud con la delincuencia, las drogas y la falta de oportunidades; por ello, traslada el Instituto a la dependencia que puede generar apoyo a poblaciones marginadas. Sin embargo, no crea sinergias ni vínculos cooperativos entre las generaciones y los propios jóvenes.

Si bien los problemas de seguridad y pobreza son de los más importantes del país afectan sustancialmente a los jóvenes, es un error de

generalización y de superficialidad dirigir la política hacia la juventud únicamente para resolver estos problemas o hacia una visión limitada y asistencialista regida por el marco del desarrollo social.

Todo parece indicar que la política dirigida a la juventud se circunscribirá a ese límite. Encasillar al IMJUVE en un solo tema y con visión asistencialista reduce la transversalidad que debe tener la política hacia la juventud, condenando al Instituto a jugar un papel marginal, es decir, dirigido sólo a algunos sectores juveniles.

Es pronto para hacer un balance de la gestión del presidente Peña en relación con la política hacia la juventud; sin embargo, los primeros signos, más que alentadores son pesimistas. Habrá que esperar, aunque no mucho; la historia de esta nueva etapa que está empezando, no muy bien, son los inicios de transformaciones en donde la esperanza es lo único que debe permanecer, aun cuando las perspectivas no sean las mejores.

La juventud como un actor estratégico

Con la revisión de las diferentes visiones y acciones gubernamentales y del papel que los jóvenes han tenido en la historia del México moderno es evidente la importancia que tiene este grupo como fuerza social, económica, política y cultural.

En todo caso, afirmamos que no es sólo un tema de peso demográfico —aunque, ciertamente, influye que en México los jóvenes representen la tercera parte de la población; es decir, más de 36.2 millones de personas pertenecen al grupo que tiene entre 12 y 29 años de edad—,²² sino que también es un argumento de visión estratégica, por el impacto que esta generación tiene y tendrá en la construcción de nuestro país. Es un hecho que los jóvenes no son sólo el futuro, sino la esperanza presente, la realidad actuante que construye su futuro a partir de su actualidad.

Si bien los jóvenes mexicanos viven un entorno de desempleo sumamente complicado, falta de espacios y calidad educativa, carencia de guías y de verdaderos liderazgos a los cuales seguir o imitar, desintegración familiar y relativismo moral, entre otros problemas, también es cierto que

.....
²² Con base en datos del INEGI en el contexto demográfico de la juventud, *Encuesta Nacional de Juventud 2010*, IMJUVE, México, 2011.

el joven de hoy tiene mayor acceso a oportunidades, goza de más información, de más opciones de participación, de mayores espacios de esparcimiento y de más libertades que en décadas pasadas.

En este sentido, no basta con analizar las tendencias económicas, demográficas o las problemáticas sociales; hoy debemos pensar en una solución integral a la problemática de los jóvenes, con la finalidad de aportarles un desarrollo adecuado en todos los ámbitos, para que, con ello, esta esperanza de futuro pueda replicar como adulto del mañana su aporte intergeneracional.

Al revisar los datos estadísticos de la juventud (véase el Apéndice I) observamos que si bien existe información preocupante, también se percibe que los jóvenes son un actor estratégico en el desarrollo de nuestra Nación.

Para empezar a construir el futuro esperanzador de la juventud mexicana y de nuestro país se requiere el diseño de una política integral hacia la juventud, tema que abordaremos de manera profunda en el capítulo 3.

Por lo pronto, las visiones sobre la juventud a lo largo de nuestra historia nos demuestran la ignorancia, la falta de oficio, la visión miope y la falta de unidad en torno a un tema que debería ser abordado como estratégico para la Nación. Los jóvenes son actores estratégicos, faltan las acciones que lo reconozcan y los resultados que garanticen nuestra viabilidad como Nación.

Capítulo 2

Cinco errores de una política fallida hacia la juventud

No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico.

Aristóteles

Gobernar es rectificar.

Confucio

El político piensa en la próxima elección; el estadista, en la próxima generación.

Otto von Bismarck

A lo largo de la historia, gobierno y sociedad han transitado con concepciones, preferencias y expectativas específicas que inciden en la política pública para bien o para mal, para su éxito o para su fracaso.

Sin embargo, como apunta Luis F. Aguilar,²³ “[...] la manera como los gobiernos deciden y desarrollan sus políticas públicas, su proceso, pa-

²³ Luis F. Aguilar, “Marco para el análisis de las Políticas Públicas”, *Revista Políticas Públicas*, Fundación Rafael Preciado, México, 2008.

trón y estilo de decisión y operación, ha quedado sin investigación sistemática”.

En primera instancia, porque las políticas públicas son producto de procesos políticos y sociales caracterizados por su complejidad, polémica propia y tensión; y, en segunda, porque los aspectos subjetivos en el diseño y la decisión de la política —las posturas intelectuales y políticas— hacen sumamente difícil analizarlas.²⁴

A diferencia de lo anterior, considero sustantivo diseñar y establecer las políticas públicas desde un enfoque humanista, en el que se determinen objetivos y se jerarquicen necesidades, a partir de líneas de acción probadas, donde, además, sea posible medir los resultados.

Es importante apegarse a una metodología que facilite la consecución de objetivos, y en la que se puedan comparar los diferentes elementos de una política, para medir su factibilidad y, con ello, optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de los que se dispone, para elegir la mejor opción que se pondrá en práctica, aprender de los resultados y corregir cuando sea necesario. Además, con este esquema se conciliarían de forma racional y justificada las opiniones e intereses de los diferentes actores involucrados en la implementación de políticas públicas y sus programas, con lo que se eliminarían caprichos y veleidades que las han hecho poco funcionales además de ofrecer resultados pírricos.

De igual manera, es relevante considerar como un elemento clave de la política a la administración pública, especialmente su gestión, la cual tendría que ir encaminada a la innovación y a la evaluación del desempeño.

Desafortunadamente, los sistemas de evaluación integrales son todavía una excepción. Como apuntan los especialistas, los gobiernos tradicionales se han centrado en evaluar datos, no alcances. Por ejemplo, proponen financiar escuelas sobre la base de la cantidad de niños que se encuentran inscritos; basan los programas sociales en la cantidad de pobres que existen; crean cuerpos policíacos sobre la cantidad de elementos que se requieren para combatir la delincuencia; determinan la

²⁴ *Ídem.*

contratación de médicos con base en el número de personas a las que hay que atender, etcétera. De forma desafortunada, muchos gobiernos no miden las repercusiones, lo que dificulta que se consigan metas con un impacto social positivo. Si bien es cierto que no todas las acciones gubernamentales producen efectos medibles, existe una amplia variedad de métodos para medir y recompensar los buenos resultados.

De acuerdo con diferentes estudios enfocados a evaluar la confianza de las instituciones en América latina se ha determinado que, en promedio, los niveles de confianza en los gobiernos latinoamericanos se encuentran entre los más bajos del mundo,²⁵ pues si bien la gestión pública ha evolucionado, ciertamente los alcances o la calidad de la misma ha dejado mucho qué desear. Hoy en día en México se intenta realizar la gestión por resultados, como elemento prevaeciente para reconstruir la confianza pública, lo que implica un interés por mejorar la calidad de las políticas. En este sentido, considerar todos los elementos suficientes como base técnica para el diseño de políticas hacia la juventud se vuelve un elemento clave.

Asimismo, y retomando lo comentado en el Capítulo 1, una política dirigida a la juventud que sea vanguardista o, más bien, eficiente, no sólo debe basarse en un método derivado de un análisis de las políticas, sino también considerar el tipo de beneficiario en sus diferentes ámbitos. Ver a las personas jóvenes de una forma integral, sin reduccionismos, como las diferentes concepciones de juventud que ha habido en la historia nacional, y que van desde aquellas que consideraron a las jóvenes como un "divino tesoro" a principios del siglo pasado, transitando por los que la estiman como una etapa en la cual priva la "indiferencia" y la "inmadurez", pero que es "curable con el tiempo", hasta los estereotipos actuales que señalan que una gran parte de la juventud es disruptiva, presa de las conductas delictivas y las adicciones. La visión actual del joven debe ir más allá de una etiqueta y comprenderlo en todas sus dimensiones.

Si bien se reconoce que la juventud presenta diversos problemas y es una etapa de incertidumbre, también es cierto que la juventud mexicana se distingue porque posee características como la vocación por la paz

.....
²⁵ *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*, Banco Mundial, España, oct. 2010, p. 88.

y por la vida, la creatividad, la solidaridad y el deseo de servir a la sociedad.

Las políticas públicas deben orientarse hacia la solución de problemas sociales identificados mediante la interlocución en el espacio público, además de apoyarse de diversas técnicas y métodos que proporcionen las herramientas informativas, para, con ello, tomar las mejores decisiones.²⁶

De acuerdo con lo expuesto líneas arriba, es evidente la inexistencia de una política pública hacia la juventud. De hecho, lejos de haber una política, solamente hay programas aislados, que enfocan sus esfuerzos solo en atender a los jóvenes desde una visión limitada. Además, no hay un orden entre las atribuciones de los diferentes actores involucrados y una transversalidad entre instituciones, poderes y órdenes de gobierno.

El término *política pública* implica una idea compleja sobre la cual los expertos no han acuñado una definición totalmente aceptada; sin embargo, existe una coincidencia sobre el fondo de la misma. En este sentido, lejos de pretender dar una definición para el fin de nuestro tema, nos abocamos a identificar las características más importantes a partir de las definiciones aportadas por un grupo de politólogos.

Luis F. Aguilar señala que una política pública es un conjunto de acciones estructuradas de modo intencional y causal, que se orienta a realizar objetivos considerados para resolver problemas de interés público; son acciones cuya intencionalidad y causalidad son definidas por la interlocución entre gobierno y ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; acciones ejecutadas por actores gubernamentales. En este sentido, una política pública conforma un patrón de comportamiento, tanto del gobierno como de la sociedad.²⁷

Juan José Sanabria López dice que una política pública es una elección relevante, realizada por un individuo o grupo, que explica, justifica,

²⁶ En el capítulo 3 me permitiré detallar los elementos que debe contener una política dirigida a la juventud, lo que podrá clarificar mi argumento de que hasta la fecha en México no existe una política de este tipo.

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, en Freddy Martínez Navarro y Vidal Garza Cantú, *Política pública y democracia en América Latina*, Monterrey, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 14.

guía y perfila un curso de acción, real o contemplado.²⁸ Asimismo, sostiene que intervienen seis actores: los ciudadanos, los tres poderes del Estado, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios de comunicación y la burocracia.²⁹

El politólogo José Luis Méndez explica que casi todas las definiciones incluyen una visión de la política pública como la acción por parte del Estado, dirigida a cumplir ciertos objetivos.³⁰

En este sentido, para efectos prácticos del tema identificaré las siguientes características de la política pública: una estrategia que se construye para resolver problemas de interés público a partir de su conocimiento previo; un conjunto de acciones estructuradas, definidas, estables y sistemáticas; una comunicación y coordinación entre los distintos actores (los sectores gubernamental, social y privado). Así, los elementos anotados conforman un patrón de comportamiento entre gobierno y sociedad, dirigido a resolver los problemas públicos, que además incluyen indicadores de seguimiento y evaluación de la aplicación de la estrategia.

De acuerdo con lo anterior, una política pública no es cualquier acción de gobierno —como lo son los programas— que pueda ser pasajera, en respuesta a circunstancias particulares. El distintivo se encuentra en la construcción de la estrategia con visión, al construir el método mediante el cual el gobierno generará herramientas para, de forma conjunta, resolver problemas públicos específicos.

De lo anterior se deduce que una parte de la política pública está integrada por programas; sin embargo, es importante insistir en que por muy eficientes que estos sean, no constituyen por sí solos una política pública.

En la práctica y en la vida cotidiana ese tipo de programas son concebidos, de forma errónea, como la política pública; por tanto, los programas dirigidos a la juventud adolecen del mismo error conceptual.

²⁸ Juan José Sanabria López, en Araceli Parra Toledo (coord.), *Las políticas públicas en México, de la teoría a la práctica*, UNAM-FES Acatlán, México, 2009.

²⁹ *Ibidem*, p. 34.

³⁰ José Luis Méndez M. en Juan José Sanabria López, *Antología de teoría de la administración pública*, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1998, p. 180.

Es decir, en la administración pública se confunde el término “programa” con “política” o con una “intervención” que puede ser una campaña de información aislada y única o una actividad de capacitación en un centro escolar.

La investigación de la Fundación idea³¹ —primera en su tipo que evalúa la política dirigida a la juventud—, realizada en coordinación con el IMJUVE y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), arroja datos relevantes en el sentido que planteamos.

Se identificaron 106 intervenciones federales importantes, de éstas 41 corresponden a programas operativos que cuentan con un presupuesto definido, lineamientos o reglas de operación y evaluaciones externas; 24 a fondos y 41 a iniciativas o campañas.

El análisis de esas intervenciones revela que seis de cada diez no cuentan con evaluaciones (56.6%); cuatro de cada diez (37.7%) cuentan con evaluaciones básicas —por ejemplo, de diseño o desempeño—, y sólo 5.7% han sido evaluadas en su impacto.

De 106 intervenciones o programas públicos federales que existen en México, sólo 17 fueron considerados por la investigación citada como “buenas prácticas”. Este estudio concluye que no existe una política federal integral y transversal para el tema de la juventud.

En este contexto, anotemos que no se trata de desestimar el impacto social de los programas dirigidos a la juventud, lo que intentamos es mostrar lo que hay y lo que debería haber en cuanto al tipo de políticas que abordamos aquí.

Los programas gubernamentales sobre la juventud constituyen acciones concretas cuya finalidad es tener un impacto positivo y directo en una mejor calidad de vida y en el modo de vida de la población joven. Estos son indicadores del bienestar social que abordan dos aspectos relevantes: la calidad y el modo de vida de la juventud. Para ello consi-

³¹ Fundación idea, *Políticas y programas de juventud*. Investigación elaborada para el Fondo de Población de Naciones Unidas y el Instituto Mexicano de la Juventud, México 2013, pp. 143.

dera tanto la disponibilidad de servicios y bienes como la satisfacción de las necesidades individuales y sociales.

Ahora bien, una vez que hemos precisado el concepto de política pública y advertido sobre el papel que juegan los programas dentro de la misma, así como la idea cotidiana que se tiene de ellos, pienso que es necesario alertar a los responsables del diseño de políticas y programas acerca de las omisiones principales que resultan de un diseño poco sistemático, derivando, en algunos casos, de resultados pobres e, incluso, de efectos negativos de los programas.

Con base en el análisis comparativo que desarrollé sobre el contenido ideal de las acciones de una política hacia la juventud y los elementos de los programas actuales, presento una lista de las omisiones más recurrentes en los programas gubernamentales sobre la juventud a los que he denominado errores, los que enlisto de forma sistemática en cinco grupos, de acuerdo al tipo de omisión.

1. Reduccionismo y determinismo.
2. Generalización.
3. Cortoplacismo y visión materialista.
4. Superficialidad y desvinculación social.
5. Centralismo.

1. Reduccionismo y determinismo

En primera instancia, si partimos de las características propias y positivas de la juventud, pensamos que es un error grave en el diseño de programas partir de una visión determinista o reducida, la cual

Reduccionismo y determinismo

Son concepciones encaminadas a circunscribir a la persona joven en contra de la naturaleza humana.

El reduccionismo delimita al joven en una o varias de las dimensiones de la persona humana, sin responder a la totalidad de las mismas, es decir, a su naturaleza integral. También lo conceptualiza como un ser inacabado, al que hay que formar para el futuro, retrasando su incorporación a la vida proactiva y solidaria.

La persona humana cuenta con inteligencia y voluntad; tiene capacidad para tomar decisiones y cambiar el entorno y las circunstancias que le rodean. Con la inteligencia y voluntad puede decidir sobre aquello que considera lo mejor para su desarrollo (aunque puede equivocarse), pero en eso consiste la libertad.

Desde el punto de vista de las teorías sistémicas, es un ser biopsicosocial. Además de ello, cuenta con espíritu que lo hace ser superior sobre todos los seres que habitan el planeta y le provee de un sentido de trascendencia que le permite distinguir entre el bien y el mal.

El reduccionismo proclama que el ser humano tiene como centro de su actuar lo material y lo sensorial.

Freud y Jung, los padres del psicoanálisis, son un ejemplo de este pensamiento, que sostiene que el sexo es el centro y motor de la vida del ser humano. Otros reduccionistas son partidarios del materialismo y lo consideran como el motivador principal o único del ser humano.

Por su lado, el determinismo encuadra al joven como un ser incapaz de controlar su voluntad; por ello, proclama que los "instintos son irrefrenables".

Tipos de reduccionismo

- *Reduccionismo conceptual:* visiones limitadas, parciales o erróneas sobre lo que es el ser joven, o lo que representa la etapa de juventud.
- *Reduccionismo operativo:* programas y acciones que tienen una temporalidad limitada y que no generan un verdadero impacto social, o son mal aplicados y derivan en pocos o nulos resultados.
- También se incluyen los programas que no se evalúan o no se cuantifican en términos monetarios.
- *Reduccionismo de sistema:* Tiende a aislar a los jóvenes de otros grupos de edad, sectores sociales o programas de diferentes temas, como el ambiente, el desarrollo social o la seguridad.

da por hecho que los jóvenes tienen un solo tipo de comportamiento o identidad y que no perciben que son personas con tres dimensiones: cuerpo, espíritu y mente propios.

Este tipo de programas se conciben con base en un campo limitado o reduccionista, pues no dan importancia al hecho de que los jóvenes, por su propia naturaleza, diversidad, personalidad, actividad y entorno, requieren distintos enfoques de atención; porque, además de grupo objetivo, fungen como un factor estratégico para el desarrollo nacional, y como grupo constituyen una esperanza para asumir los retos de nuestro país.

El determinismo provoca aislamiento del joven al limitar su libertad y voluntad. El determinismo promueve los "destinos fatalistas" o los "destinos instintivos", es decir, aquellos en que ubican constantemente al joven en situaciones o diagnósticos pesimistas, de crisis, de desesperanza y que difícilmente generan propuestas o promueven la transformación personal; asumen el hecho de que los jóvenes tienen comportamientos estandarizados y limitan su desarrollo integral.

Para idear políticas dirigidas a la juventud eficientes y eficaces es importante considerar que el joven es una persona con voluntad y anhelos propios. Por ende, sus necesidades y aspiraciones deben abordarse desde una perspectiva amplia y profunda, lo que implica diseñar programas que contemplen soluciones en el mismo sentido. Estas políticas deberán transitar del ámbito de la acción genérica y del discurso melancólico sobre la juventud, al de las iniciativas con impacto social que contribuyan a mejorar las condiciones sociales, económicas, educativas, culturales, de salud, de esparcimiento y de participación de los jóvenes.

El desarrollo integral de la juventud involucra tres dimensiones:

1. La enfocada a su desarrollo y salud físicos. En la que se engloba la responsabilidad sobre su cuerpo en cuanto a proporcionarle una alimentación adecuada, y la práctica de actividad y de conductas que lo fortalezcan.
2. La mental. Donde se debe buscar la adquisición de conocimientos, el desarrollo intelectual y las actividades culturales que permitan apreciar con mayor profundidad la belleza, la bondad y la verdad. El desarrollo integral en esta dimensión humana implica también fortalecer el sentido pleno de la realidad y del entorno. Aquellas personas que distorsionan la realidad o la consciencia de su entorno es baja, son las que se vuelven más individualistas, menos solidarias y sensibles. También son las que se preocupan menos por participar o transformar sus situaciones personal y social. En esta dimensión también se encuentra el esparcimiento, la recreación y la convivencia social que generan la paz y el equilibrio mental.
3. La trascendente. La que hace referencia a la experiencia interior más profunda de la persona y le conduce a dotar de sentido y propósito sus acciones y su existencia, en no pocas ocasiones sin importarles las condiciones externas. Ello significa aprender a encontrar en la vida cotidiana la razón de vivir, a contar con un sistema de valores y el compromiso de aplicarlos y a desprenderse de uno mismo, es decir, a trascender más allá de lo temporal o lo propiamente humano.

En este amplio sentido de la existencia humana es posible afirmar que educar para construir una cultura trascendente es fortalecer la propia dignidad de la persona joven. La dimensión trascendente permite saber discernir entre el bien y el mal, entre lo que hace mejor al joven y lo que no; a la congruencia y compromiso con la verdad, su descubrimiento y a la libertad, puesto que sólo "la verdad nos hará libres".³²

.....
32 "Si vosotros permaneciereis en mi palabra, seréis verdaderamente mis discípulos; conoceréis la verdad, y la verdad os hará libres." *Nuevo testamento*, Juan 8:32.

La transcendencia implica la educación en el amor, cuya expresión se encuentra en la generosidad y la solidaridad. Estas expresiones animan al joven a fortalecer el respeto; desde el respeto a la dignidad de otras personas hasta el respeto por su entorno y ambiente.

También conlleva la solidaridad con otras generaciones. Algunas visiones reduccionistas fomentan el “individualismo de grupo”, es decir, aglutinan socialmente a la población con base en alguna característica demográfica como la edad, el sexo o la ocupación, e intentan aislarla de los demás grupos.

Efectos de los programas reduccionistas

- Abordan a los jóvenes como objeto potencial del problema en lugar de actores estratégicos para el desarrollo de sus comunidades y como agentes solidarios con otros grupos etarios.
- En su diseño no terminan por ser verdaderamente estratégicos para los jóvenes.
- No llegan a ofrecer oportunidades para el desarrollo integral de los jóvenes, pues únicamente se enfocan en una sola dimensión de su persona.
- En la actualidad son paliativos que postergan la atención del joven a futuro, sin atender su presente en esta etapa clave de su vida.

Es así como se rompen los vínculos intergeneracionales y donde cada grupo vela por su bienestar sin comprenderse o solidarizarse con los demás. Por ejemplo, mucho se habla de los jóvenes y sus derechos, pero poca referencia se hace a sus responsabilidades y menos a las que deberían asumir hacia otras generaciones, como la de los adultos mayores y la de los niños.

Mucho se habla de la violencia contra la mujer, y se organizan talleres y conferencias sobre el tema, pero se incurre en el error de no invitar o marginar a los varones, a pesar de que éstos son parte del problema y de la solución.

Las reformas sociales y políticas de nuestra época han exaltado de tal forma el individualismo, que más que un alivio han resultado nocivas para la sociedad en su conjunto.

Los derechos de los individuos han sido elevados gradualmente y colocados por sobre los demás derechos de la sociedad, bajo la influencia de una serie de grupos de presión que sólo representan una fracción de la sociedad libre.

Muchos programas sociales, incluidos los dirigidos a la juventud, presentan estos sesgos, en lugar de construir teji-

do social e incentivar la comunicación. Quienes hemos estado inmersos en el tema de la juventud escuchamos a legisladores, diseñadores de programas y dirigentes de organizaciones juveniles hacer énfasis en el aspecto de la autonomía juvenil, la cual, por un lado, busca romper con la autoridad de las instituciones tradicionales, como la familia, la escuela o la Iglesia, además de promover el aislamiento generacional y el social. La razón es sencilla, la falta de referentes sociales, de amor por el prójimo o la libertad mal entendida, generan conductas que reafirman el individualismo, el relativismo y el hedonismo. Estos efectos tienden a desarraigar la dimensión transcendental de la persona, la que, como sabemos, posee una temporalidad de largo plazo, pero que es trastocada, marginada, colocada en un segundo plano, intercambiada por la búsqueda del placer inmediato, por la intensidad de los momentos, por el bienestar personal y las sensaciones que generan un supuesto estado de libertad sin ataduras, por la inmediatez del placer, sea éste bueno o malo.

En este sentido, encontramos ejemplos de reduccionismo en los diferentes programas que han emprendido los gobiernos para combatir el alcoholismo y la drogadicción.

En muchos casos, la atención de esos problemas se reduce a la estigmatización: *joven-adicciones*,³³ lo cual anula toda posibilidad de analizarlos de forma crítica y profunda.

Un ejemplo es el programa para prevenir las adicciones en las escuelas de educación básica (secundaria) creado por el gobierno federal. El error de este programa está en lo reducido de su impacto, pues las dependencias corresponsables son sólo las secretarías de Educación Pública y de Salud, por conducto del Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic). Ambos organismos han establecido un ineficiente programa de prevención o tratamiento de las adicciones, ya que sus labores consisten en capacitar a los docentes, limitándose a la contabilidad éstos, sin tomar en cuenta un auténtico impacto social en la población afectada.

.....
33 I. Jáuregui, "Droga y sociedad: la personalidad adictiva en nuestro tiempo", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 16, Madrid, 2007. *Tomadas de "Rola, Balón y Condón", *Enfoque*, suplemento del diario *Reforma*, México, 14 de agosto del 2011.

El objetivo del programa citado puede parecer atractivo y ambicioso; sin embargo, en realidad resulta limitado, como puede verse a continuación:

En el marco de las estrategias nacionales *Limpiemos México* y *Vivir Mejor*, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud, a través del Consejo Nacional contra las Adicciones, han unido esfuerzos para llevar a cabo un proyecto interinstitucional orientado a la prevención del consumo de sustancias adictivas como el tabaco, el alcohol y otras drogas. Para ello, se preparará a los docentes de educación secundaria en el manejo del tema a través de los contenidos curriculares de las asignaturas que imparten, a fin de contribuir a la reducción de este importante problema de salud que repercute en todas las esferas de la sociedad.

- La capacitación inicia con la dotación a los profesores y directivos del manual titulado *Orientaciones para la Prevención de Adicciones en Escuelas de Educación Básica*, el cual se distribuye como parte de las Actividades que desarrolla el Programa Nacional Escuela Segura, con el propósito de informar, sensibilizar y capacitar al personal docente de este nivel educativo [...] ³⁴

Sin embargo, algunas cifras oficiales muestran la poca efectividad de este programa.

Las encuestas nacionales de adicciones realizadas por la Secretaría de Salud y el Conadic señalan importantes incrementos en el consumo de marihuana y cocaína. En México, el consumo de drogas pasó de 3.33% en 1998 a 6.8% en la población de 12 a 65 años de edad en el 2008. Empero, la ponderación precisa del problema comienza por entender que 81% de la población no consume drogas, 14% está expuesto a ellas, 5.2% las consume sin signos de dependencia y sólo 0.6% requiere ayuda especializada.

En palabras del rector de la UNAM, José Narro Robles, frente a expertos nacionales e internacionales, en abril de 2012 la situación era la siguiente:

³⁴ *Orientaciones para la prevención de adicciones en escuelas de educación primaria: Guía para docentes de 4°, 5° y 6°, Programa Nacional de Escuela Segura*, Secretaría de Educación Pública/Secretaría de Salud, México, p. 212.

La actual política no ha conseguido reducir la producción ni el consumo de estupefacientes en México y en el mundo, los cuales, según encuestas nacionales e internacionales, datos epidemiológicos duros, nos muestran que el problema va en aumento. Baste recordar que nuestro país, a lo largo de los últimos 25 años, ha duplicado el tamaño, la magnitud del problema del uso de drogas [...].³⁵

Las políticas contra las adicciones han fracasado porque se ha privilegiado el aspecto legal que se refleja en la sobrerregulación y el aumento de penas sobre la prevención, con lo cual únicamente se aborda uno de los factores del problema. El resultado es que ni se termina por abatir la delincuencia, en gran medida por los elevados niveles de impunidad, ni se ejerce una prevención eficiente.

En este contexto, al analizar las políticas reduccionistas se encontró que: a) existe un marcado desequilibrio en los presupuestos destinados al castigo y aquellos que se aplican a la prevención; b) no se invierte en la educación que ayude a los jóvenes a enfrentar el problema, y c) no se abona a la construcción de comunidades más seguras, desestimando la participación social.

En general, es posible afirmar que los programas contra las adicciones representan acciones aisladas, resultado de decisiones coyunturales y sin una visión integral que coordine de forma estructurada los diferentes órdenes de gobierno. Asimismo, carecen de objetivos concordantes entre el corto, mediano y largo plazo, y no se consolidan en una política pública.

Las políticas que combaten las adicciones no siguen una metodología "convencionalmente" aceptada, son más bien cercanas a la intuición o a la buena voluntad de quien las desarrolla. Son ensayadas una y otra vez, en ocasiones en ciclos de reformas y contrarreformas o coyunturas, sin que se sigan procesos formales de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación sistemáticos y permanentes. Esta actuación, errática a su vez, colapsa la posibilidad de consolidar sistemas de rendición de cuentas para aprender del acierto y del error y, así, se avance en la eficiencia de diseño y operación. Muchas veces se ignora la información levan-

.....
 35 Toribio, Laura. "Política contra el consumo de drogas no ha funcionado, advierte rector de la UNAM", *Excélsior*, México, 23 de abril del 2012.

tada con instrumentos técnicos y, en cambio, se sobrevalora aquella de que se dispone mediante la experiencia anecdótica.

Otro ejemplo de una visión reduccionista es el Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, ideado por el Gobierno del Distrito Federal y conocido como "Prepa Sí".³⁶ Este programa consiste en ofrecer estímulos económicos a estudiantes de bachillerato de instituciones públicas. Según sus bases, el Gobierno de la ciudad otorga un apoyo de 500 pesos mensuales a estudiantes de nuevo ingreso y regulares con promedio escolar de 6 a 7.5, 600 pesos a los de 7.6 a 9 y 700 pesos a los que tienen entre 9.1 y 10.

Pese a que el apoyo económico puede subsanar algunas carencias de los estudiantes, el programa se reduce sólo a proveer de recursos, como si esa fuera la única solución para evitar la deserción escolar, y se olvida por completo de otros factores que inciden en ésta y que también deben ser resueltos de forma integral para disminuir el índice de deserción con mayor eficacia. Asimismo, aún con bajo promedio hay un apoyo económico, lo que muestra que es una política reduccionista y asistencialista. Además, es regresiva, porque, independientemente del nivel económico del joven, se otorga el estímulo, es decir, no analiza quién necesita el recurso realmente y quién no.

Es también una política determinista porque considera como factor único de la deserción la falta de recursos económicos, siendo que el entorno familiar, la violencia o la mala preparación son, incluso en algunos casos, más relevantes e inciden ampliamente para que los jóvenes abandonen sus estudios.

Un ejemplo más de reduccionismo es el de los programas de salud sexual para la juventud, como el que lleva a cabo la Secretaría de Salud del Distrito Federal, pues encuadran al joven en una visión materialista, lo conciben como objeto de placer, sin considerar la afectividad y la trascendencia de su vida sexual. Los programas no integran aspectos como el amor, la comunicación, el respeto y mucho menos lo que significa una decisión; sólo hablan del impulso, el deseo y la satisfacción. Esta visión sesgada y limitada reduce los programas de salud sexual al

³⁶ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 118, México, 29 de julio del 2011.

reparto de preservativos, olvidándose de atender las demás problemáticas de salud sexual que enfrentan las personas durante su juventud.

El programa “Úsalo” del Gobierno del Distrito Federal (2013) es el más emblemático del binomio reduccionismo -determinismo,³⁷ ya que elimina cualquier posibilidad de encauzar los instintos y tiene como centro a la sexualidad física sin su sentido de trascendencia que es el amor. Planteo una pregunta precisa en este sentido: Si la solución es el uso del condón, el aborto y los anticonceptivos y si recurrir a estas medidas es una práctica que se ha incrementado en las últimas décadas ¿por qué la tasa de embarazo sigue a la alza? No será que la solución de prevención es la que promueve el problema.

En el marco de análisis que exponemos, dos ejemplos concretos de programas con sentido reduccionista, que además cuentan con amplia aplicación y difusión en los tres órdenes de gobierno son: la organización de torneos deportivos de corta duración y el reparto de condones. Estos programas evidencian la ausencia de una visión integral que resuelva con mayor profundidad los problemas de la juventud. El primero, proporciona recreación y esparcimiento, pero sin arraigar la práctica deportiva continua que implica perseverancia y disciplina. El segundo promueve una protección sin considerar los riesgos ni fomentar el autodominio. Los dos llevan a cabo acciones que provocan que el joven se enajene en la “inmediatez” del momento, pero que no resuelven sus necesidades de fondo ni promueven prácticas sanas y de efectos duraderos y positivos en el mediano y largo plazos. Ninguno de los dos programas genera un impacto social profundo y generalmente no son evaluados ni cuantitativa ni cualitativamente.

La distribución indiscriminada de condones sin alertar sobre sus consecuencias u otras opciones es un ejemplo de reduccionismo conceptual, mientras que los torneos deportivos de fin de semana o de corto plazo son ejemplo de reduccionismo operativo.

Un ejemplo de reduccionismo de sistema, es decir, aquel que aísla los programas de juventud de los que se llevan a cabo con otros grupos de edad, sexo o temática, son los que buscan prevenir la violencia en el

.....
 37 Úsalo (nosotros te lo regalamos). [Web en línea]. Disponible en: <www.usalo.df.gob.mx>.

noviazgo. Este tipo de programas agotan sus presupuestos en cursos y talleres sobre el tema, pero muchas veces no incluyen al varón, cuando, como es sabido, éste es parte del problema y de la solución. También promueven de manera exagerada la autonomía del joven en todos los sentidos y momentos, con lo cual, más que integrar a la familia y a las instituciones, las marginan.

Otros ejemplos son los programas de seguridad, que además de ubicar al joven únicamente como problema (reduccionismo conceptual), buscan incrementar los castigos sin resolver los problemas de fondo, por ejemplo, el entorno familiar, el social o la formación integral de la persona.

Efectos de la generalización

- Pese a que se invierte una gran cantidad de recursos para atender a un mayor grupo de jóvenes, la generalización de los problemas no ofrece una solución eficaz a las necesidades de ese grupo etario.
- Los programas deben estar focalizados y articulados entre sí, más en un sector tan diverso y dinámico como el juvenil.

En este tema se encuentra el debate sobre la reducción de la edad penal. Algunos estudiosos piensan que si se estableciera esa propuesta, entonces también debería reducirse la edad para votar. Es decir, se aplican medidas genéricas (generalización), como si todos los jóvenes fueran delincuentes, pero no se mide con el mismo criterio a quienes desean participar activamente en la vida cívica de nuestro país. Existe una contradicción y también una visión reduccionista de sistema.

2. Generalización

Otro error en el diseño de programas es la búsqueda de soluciones a partir de generalizar la problemática juvenil, sin considerar las características y necesidades propias de todos los subgrupos que integran este sector social.

Las políticas de juventud deben romper con los paradigmas sobre ciertos conceptos o etiquetas de las personas jóvenes, ya que cada persona juega un papel indispensable en el tejido social, independientemente de su origen, grupo social, condición económica o nivel educativo.

Una visión que generaliza, priva a gobiernos y ciudadanos de políticas pertinentes y con metas precisas para las necesidades prioritarias de grupos determinados.

La generalización provoca la puesta en marcha de costosos programas paliativos diseñados con base en el criterio de quien los opera y no en los de solución o satisfacción de las necesidades de los diferentes segmentos de la población joven.

Así, desde un punto de vista técnico, una visión generalizada pretende ofrecer una sola solución a una gama de problemas, sin considerar las causas, entorno o necesidades específicas de los diferentes grupos de jóvenes. Como apunta Ernesto Rodríguez, las políticas públicas hacia la juventud se tendrían que caracterizar por responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, aplicando con rigurosidad acciones diferenciadas y específicas.³⁸

Un ejemplo particular de generalización es el fenómeno “nini”, término con el que se designa a los jóvenes que ni estudian ni trabajan; nótese que es un término peyorativo y discriminatorio. A partir de esta generalización, diversas instancias educativas, sociales y gubernamentales pretenden diseñar —aún sin éxito— programas para atender las necesidades de ese subgrupo social, sin conocer sus características: manera de vivir, ocupaciones y anhelos, entre otras.

¿Qué es exactamente un “nini”? De manera peyorativa, se ha denominado “nini” a todo joven que ni estudia ni trabaja y que se encuentra en una especie de “limbo existencial”. Para quienes fortalecieron en los medios de comunicación esta generalización, como el rector de la UNAM, José Narro, los “ninis” son jóvenes, presa fácil de la delincuencia organizada y los vicios.

La opinión pública ha generado un hito sobre los “ninis” y ha creado una generalización en donde se mezcla a personas que tienen ocupaciones y comportamientos diferentes, como las amas de casa, los migrantes, los reclusos, los jóvenes que decidieron tomar un año sabático y emprender un viaje, los misioneros, los comerciantes informales, etcétera. Esta clasificación generalizada los estigmatiza, discrimina e, incluso, los priva de la posibilidad de que se elaboren programas basados en su condición y realidad.

.....
 38 E. Rodríguez, *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el siglo XXI*, IMJUVE, México, 2002, p. 111.

Es importante señalar que en realidad no existe un estudio o sistema de medición que fije los criterios para definir qué es un “nini”, y mucho menos que determine con mayor exactitud, si fuera viable, cuántos jóvenes están en esa condición en México.

Sería un grave error o un acto irresponsable diseñar políticas con sus respectivos programas, incluyendo soluciones generales para los jóvenes a los que llaman “ninis”. De hecho, es muy difícil que esto se pueda hacer, por la misma diversidad que representa este fenómeno. Populismo puede haber mucho, eficiencia poca.

Sin embargo, se han generado propuestas que van desde la creación de un “fondo especial destinado para apoyar a los jóvenes”³⁹ —lo que sea que el Fondo implique—, hasta la ocurrencia de que “presten tres años de servicio militar”, a fin de evitar que sean reclutados por las bandas del crimen organizado.⁴⁰

Es importante aclarar que el estar en desacuerdo con la denominación no significa que no exista el problema, éste es una realidad. No obstante, lo primero es tener una definición clara del problema y una diferenciación y visión del fenómeno.

Si bien es un hecho que en México y en todos los países de América latina existen grupos de jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad extrema, que es urgente atender, y que no han sido una prioridad para los gobiernos, tampoco se puede decir que todos están sin trabajo o sin estudiar. Los supuestos programas o acciones sobre los “ninis” son erróneos por dos razones: primero, porque, como se precisó, la definición es peyorativa, discriminatoria e incorrecta y, segundo, porque es inexacta, pues no existe una cifra definitiva de jóvenes en esta situación y mucho menos criterios confiables para determinar la realidad de los millones de jóvenes que se dice están en esa condición.

Más que enfocarse en la visión generalizada de una determinada condición juvenil, lo importante es hacer política pública para involucrar a

³⁹ C. Arellano, «El Estado, sin políticas para ninis: experto», *La Jornada*, México, 26 de agosto del 2010, p. 36.

⁴⁰ J. M. Cruz, «Duarte plantea servicio militar para los “ninis”» *El Universal*, México, 26 de marzo del 2011.

todos los jóvenes que no tienen acceso a las oportunidades, pensando en el impacto que se logrará en la cohesión social, así como en su desarrollo y bienestar integral.⁴¹

Sobre el fenómeno “nini”, el doctor Miguel Székely, especialista en temas de educación, propone un modelo para abordar esta problemática, con el que coincide ampliamente; sin embargo, aunque define algunos criterios mediante los cuales se ubica a una persona como “nini, no es clara la metodología por la que llega a cuantificar una cifra de 9 millones de “ninis” en América latina, además de que considera un rango de edad de 15 a 18 años, diferente al que toman organismos como el IMJUVE (12 a 29 años) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que considera un rango de edad de 15 a 29 años.

Fuera de estas observaciones, es importante mencionar las características del modelo para el desarrollo de los jóvenes del doctor Székely, por ser éste un modelo integral que considera las etapas previas de la juventud como fundamentales para el desarrollo de la persona joven, además de proponer las bases para diseñar una política nacional dirigida a la juventud que mejore las condiciones no sólo de los mal definidos “ninis”, sino de los jóvenes en general.

El investigador citado afirma que para evitar que esos jóvenes se conviertan en “el combustible de problemas sociales como el narcotráfico” es necesario impulsar políticas públicas sustentadas en dos ejes: prevención y atención, por ejemplo, al evitar la deserción de las aulas y mejorar la calidad educativa.

Székely analiza la situación de la siguiente manera:

Se trata de los 16.2% de jóvenes entre 15 y 18 años —alrededor de 9 millones de jóvenes— que no estudian ni trabajan y se encuentran en una situación de ocio proclive a la violencia, la criminalidad, el embarazo temprano, las adicciones, y sobre todo la falta de desarrollo de las capacidades necesarias para contar con oportunidades futuras de desarrollo profesional y humano. Además de constituir un riesgo importante para los temas emergentes de seguridad y criminalidad, este grupo de

.....
 41 M. Székely Pardo, “Jóvenes que ni estudian ni trabajan: Un riesgo para la cohesión social en América Latina”, SCIEPLAN, Santiago de Chile, junio del 2011.

jóvenes, catalogados aquí como “nini”, son un creciente riesgo para el futuro, y pueden, incluso, implicar que la actual “ventana de oportunidad” demográfica se materialice en menor medida.

Diversas circunstancias individuales, familiares-comunitarias y generales se asocian con la aparición y vulnerabilidad de este grupo. En particular destacan los crecientes entornos de violencia, la falta de políticas de atención temprana, la obsolescencia de los modelos educativos a lo largo de la región, la carencia de servicios de salud adecuados, y la falta de oportunidades de desarrollo productivo en los mercados laborales y de las opciones para emprender actividades por cuenta propia.

Para hacer frente a este grupo de riesgo es necesario adoptar dos enfoques: uno de prevención a través de intervenciones desde los primeros momentos del ciclo de vida, y otro de reacción, para hacerle frente a las expresiones negativas que se observan actualmente. Proponemos aquí una manera sencilla de organizar la discusión de las distintas intervenciones en ambos sentidos. Identificamos además el conjunto de acciones que se puede incluir a lo largo de este proceso y que han sido señaladas en la literatura reciente. Lo novedoso del enfoque consiste en ofrecer claridad en cuanto a la necesidad de complementar las medidas de prevención con las de reacción, con una secuencia y objetivos distintos, dependiendo de la etapa de que se trate.⁴²

Después de exponer su posición, Miguel Székely, propone un modelo de atención:

En el mismo sentido, para que una política pública pueda incidir de manera estructural en las oportunidades y opciones durante la juventud, deberán de combinarse en una secuencia que permita atender las necesidades propias de cada etapa previa (enfoque de prevención), al mismo tiempo que den lugar a compensar deficiencias que se expresan posteriormente en una edad determinada (enfoque de reacción). En la medida en que las medidas de prevención tengan éxito, la necesidad y costo de instrumentos de reacción será menor. Siguiendo el argumento de la Sección anterior, las tres dimensiones en las que el entorno y las políticas públicas pueden incidir en la prevención de los riesgos que ali-

42 *Ídem.*

mentan el crecimiento de los grupos “nini”, pueden ser individuales, familiares-comunitarias o generales.

En línea con el ciclo de vida, durante la etapa prenatal la prioridad la constituyen los mecanismos de protección de la salud y la nutrición. Durante la infancia, además de los mecanismos de protección, es necesario garantizar la posibilidad de desarrollar capacidades. Durante la juventud, aunado a los mecanismos de protección y de desarrollo de capacidades, se requiere la generación de opciones para utilizar las capacidades de manera productiva, mientras que en la edad adulta, un elemento complementario adicional es la posibilidad de generar un patrimonio a partir de las capacidades y oportunidades anteriores. Finalmente, en la etapa de la vejez, será posible contar con otros mecanismos de protección distintos, como la garantía de un flujo de ingresos para cubrir las necesidades esenciales, siempre y cuando se haya contado en las etapas previas con protección, capacidades, y opciones, y patrimonio.⁴³

Después de estas consideraciones, es fundamental señalar la importancia de contar con una cantidad que se acerque más a una definición consensada de lo que es un “nini”. Un estudio realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) señala que:

En lo que a las cifras del fenómeno “nini” se refiere, es muy complejo dar un juicio sobre cuál es el número más exacto de jóvenes en esta situación. Primero, se deben definir con la mayor precisión las características, criterios y circunstancias sobre los jóvenes en esta condición. En segundo lugar, se debe establecer una metodología que desclasifique a los jóvenes que no estén en esa situación y con ello evitar la generalización y, tercero, comprender que nunca va a existir una cifra definitiva, al ser, como hemos señalado, la etapa de la juventud muy dinámica e impregnada de cambios.

El INEE desarrolló el siguiente esquema desagregado sobre los “ninis” (véase la figura 1), el cual es un buen comienzo para una clasificación más exacta del fenómeno. Tomó como criterio la participación económica, su ocupación, deseo de trabajar y hasta su voluntad. Las cifras proporcionadas por el rector de la UNAM señalan que existen 7.5 millones de “ninis”; el INEE los estima en más de 400 mil y la SEP en 250 mil.

⁴³ *Ídem.*

Estas estadísticas reflejan la generalización y superficialidad con la que se abordan los temas juveniles y en donde parece que lo más importante es posicionar un tema en los medios, pero sin buscar soluciones sustentadas que resuelvan la problemática juvenil.

Muchas cifras se debaten sobre los “ninis”, pero no existe una política real en la materia.

Pese a que algunos elementos de los programas diseñados con una visión generalizada pueden aplicarse con éxito para obtener algunas soluciones, subyace el riesgo de que se conviertan en un rotundo fracaso por su poca focalización, eficiencia, sustento y por su costo elevado.

Población joven (15 a 29 años) que no asiste y no trabaja (NINIS)
 Criterio amplio de participación económica (2010)

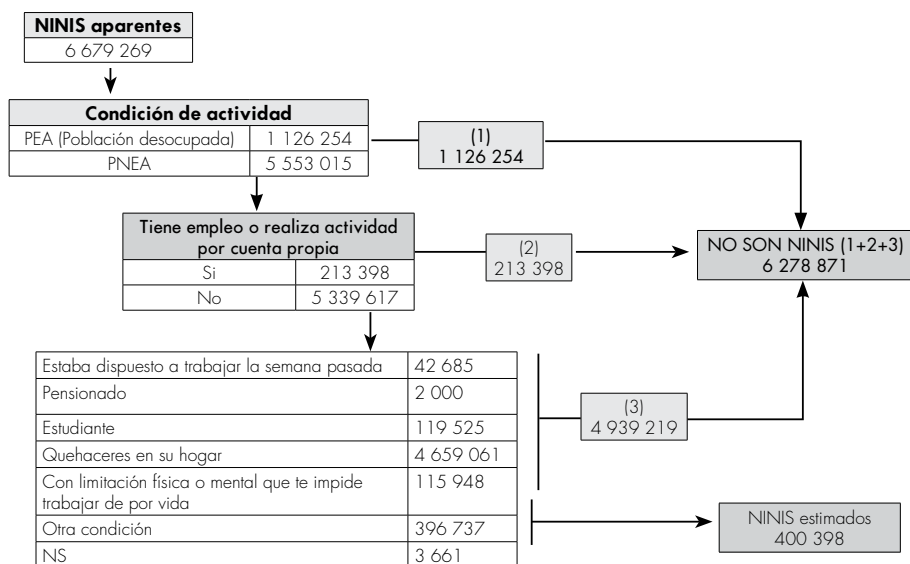


Figura 1. Los “ninis” y la población económicamente activa, INEE 2012.

3. Cortoplacismo y visión materialista

La falta de planeación de algunos gobiernos, así como el deseo de resultados inmediatos que sean mediática y electoralmente rentables (una urgencia que aplica especialmente para el gobierno municipal que tiene periodos de gestión de apenas tres años), se reflejan en el diseño de políticas y programas que buscan resultados de corto plazo, que en su mayoría son reactivos y vistosos pero que no resuelven los problemas.

Aunado a lo anterior, se observa falta de experiencia y conocimiento de la gestión gubernamental en relación con el tema de la juventud que, indudablemente, deriva de la implementación de programas cuya finalidad es resolver problemas coyunturales.

La capacidad de planeación a mediano y largo plazos es crucial para hacer frente a las necesidades actuales, sin olvidar las capacidades disponibles a futuro y el análisis de fondo de los problemas juveniles.

Planear significa pasar de una concepción de “gasto social” a una de “inversión”, la cual debe entenderse como la persistencia del impacto de los recursos aplicados, ya sean materiales, educativos o de salud, y el posible retorno que representan.⁴⁴

En el diseño de políticas públicas, la planeación resulta esencial⁴⁵ para:

- a) Tener una visión clara de las expectativas e intereses de los diversos actores involucrados y los denominados *stakeholders*⁴⁶ (la parte interesada o los destinatarios de las políticas específicas), como son los propios jóvenes, las organizaciones de la sociedad civil que los atienden en sus diferentes ámbitos, maestros, padres de familia, etcétera; así, dan voz a los que

.....
⁴⁴ Raúl Atria (comp.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL/Michigan State University, Santiago de Chile, 2003, pp. 289-290 (Libros de la CEPAL, 71).

⁴⁵ Bernardo Kliksberg, “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 69, dic. 1999, pp. 85-102.

⁴⁶ *Stakeholder* es un término inglés utilizado por primera vez por R.E. Freeman en *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, 1984, con el que se refiere a “quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa”. Aquí lo empleo para referirme a los afectados por una política.

habitualmente no la tienen y disminuyen el control y dominio de las élites tradicionales.

- b) Tener un conocimiento mejor y detallado de los recursos con que se cuenta y de cómo pueden ser complementados para la acción conjunta.
- c) Generar compromisos entre las diversas partes para llevar adelante los planes y acciones acordadas de modo que se reflejen en convenios, acuerdos y contratos en los que se especifiquen las obligaciones y derechos.
- d) Crear mecanismos para el seguimiento y evaluación de los planes, especialmente los operativos, y que propicien ejercicios prácticos de control y vigilancia ciudadana y estatal.
- e) Incentivar la participación.

Hablar de una política planificada o de largo plazo hacia la juventud significa referirse a un esquema integral que aproveche diversos aspectos del entorno social, económico y político; por ejemplo, la ventana de oportunidad transitoria que representa el bono demográfico de la población joven.

El éxito de una planeación puede derivar en múltiples beneficios para los jóvenes. Un buen ejemplo de planeación financiera es el Fondo creado por la Cámara de Diputados para destinar recursos etiquetados a Proyectos de Infraestructura Deportiva Municipal de las 31 entidades de la República Mexicana y de las delegaciones territoriales del Distrito Federal, el cual ha respondido a las demandas de miles de comunidades y municipios del país que desde hace años requerían apoyos para la construcción, rescate o ampliación de espacios públicos para la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas, como una acción para contribuir a la preservación de la salud, el fomento de la convivencia e interacción entre las personas, principalmente entre jóvenes, a la cohesión social y a la inhibición de las conductas delictivas.

Durante cuatro años los recursos de este Fondo llegaron a comunidades de todos los estados de la república y al Distrito Federal, circunstancia

que representó un gran apoyo para el fomento de la cultura física, deportiva, de salud, de cohesión social y de solidaridad entre los habitantes de las áreas beneficiadas.

Un ejemplo de programa educativo con visión cortoplacista y materialista que concibe al joven como un consumidor es el desarrollado por el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México, en el que por medio de una *expoferia Educativa-Productiva* las autoridades municipales pretenden apoyar a los jóvenes al acercarles diferentes ofertas educativas existentes en la demarcación. Si bien estos programas cumplen con su función informativa, no llegan a resolver las necesidades de empleo de los jóvenes de la ciudad y mucho menos son una solución para esa problemática.

La visión cortoplacista es una de las principales causas del poco interés para invertir en educación o para trabajar programas integrales, pues la gestión pública se ve limitada y no profundiza en ámbitos que le requerirían no sólo un importante esfuerzo, sino también grandes recursos que no se verían reflejados rápidamente en los logros que se podrían reportar. Por ende, en la mayoría de los casos los gobiernos prefieren invertir sus activos en obra pública, que resulta mucho más rápida de operar y es más vistosa.

Los temas juveniles requieren soluciones no sólo en el corto plazo, sino también en el mediano. Es importante considerar que la incidencia de un programa o política dirigida a la juventud se refleja hasta después de tres años.

Existen algunos motivos adicionales que llevan a los diseñadores de programas a tomar acciones de reacción inmediata y con una proyección de corto plazo: uno es el sentido de urgencia generado por intereses políticos, partidistas o coyunturales; esto es, la preferencia por recibir los beneficios en el presente y no en el futuro.

Otra causa puede ser la corrupción, circunstancia en la que los responsables de la implementación de programas públicos se mueven por el interés del beneficio individual o de sus allegados. La corrupción es un acto de abuso de poder que suele afectar las decisiones y puede explicar la inclinación de funcionarios y empresarios para realizar obra pública de forma rápida o aplicar programas coyunturales sin visión sustentable.

El cortoplacismo es también resultado de la búsqueda de la satisfacción de intereses particulares (legales o no) por encima de los de la mayoría. La urgencia de algunos funcionarios que buscan ocupar un cargo de elección popular o el temor por no cumplir con las metas ofrecidas antes de dejar el cargo público son igualmente detonadores de programas con visión de corto plazo.

La visión de corto plazo también se origina por las limitaciones analíticas y la incertidumbre. En este sentido, la información confiable es una condición necesaria pero insuficiente. Para anticipar las posibilidades futuras y evaluar su influencia es necesario contar con recursos, destreza, tiempo y apoyo de expertos. El cortoplacismo y el materialismo van de la mano puesto que el primero encuentra su expresión en el segundo, ya que es más fácil regalar balones, becas y condones que aplicar programas de desarrollo humano cuyos beneficios se ven a más largo plazo aunque con impactos más amplios en el joven.

El cortoplacismo es un error que se combina con el reduccionismo, debido a que, por ejemplo, el reparto de condones es una acción relativamente simple de llevar a cabo, que inmediatamente es aceptada y “justifica” acciones a favor de la salud juvenil. Sin embargo, la distribución de preservativos sin información objetiva, integral y que señale los riesgos su uso puede ser más perjudicial y no resuelve el problema de fondo. No obstante, el reparto de condones es una acción nada complicada y genera la percepción de que se está haciendo “algo” para prevenir el embarazo adolescente, aunque este mantenga tasas elevadas.

4. Superficialidad y desvinculación social

Los programas que se enfocan en responder de manera vaga y sin contenido a los problemas y necesidades, carecen en su origen de una visión estratégica que cuente con un diagnóstico e información precisa. No se enfocan íntegramente en la realidad, se mantienen aplicando acciones coyunturales y esfuerzos dispersos que no generan resultados positivos de impacto social y en muchos de los casos producen un resultado difícil de medir o simplemente no tienen ningún efecto.

La superficialidad deriva en desvinculación social, porque en muchas ocasiones ese tipo de programas desarticulan la cohesión social y desalientan la integración de los jóvenes a su entorno.

Un ejemplo de un programa que se desvincula de la realidad social es el creado por el gobierno del Distrito Federal, que apoya de manera gratuita a las adolescentes para que interrumpan, si así lo deciden, un embarazo. En este caso, pareciera que a los organismos responsables de ejecutar el programa no les preocupara atender las causas que inciden directamente en el problema, es decir, en los embarazos no deseados. Tampoco se analiza el impacto que la interrupción tendrá en las jóvenes madres.

Otro ejemplo de programa superficial por ser meramente asistencialista es el denominado "pasos firmes",⁴⁷ establecido por el ayuntamiento de El Oro, Estado de México, que consiste básicamente en la recolección de zapatos nuevos entre diferentes donadores, a fin de distribuirlos entre la población joven de escasos recursos. Esta visión absolutamente superficial pretende ayudar a la juventud en condiciones de pobreza a solucionar un problema específico con un material de uso cotidiano, sin tomar en cuenta que las personas jóvenes requieren condiciones para que ellos mismos generen oportunidades y acciones sistemáticas que les permitan desarrollar su creatividad y no sólo les resuelvan situaciones coyunturales.

Se crea dependencia, no resuelve el problema de fondo y es un paliativo temporal. Este programa no tiene vinculación con algún otro que promueva el emprendedurismo, los créditos sociales, el autoempleo o el desarrollo social. Es un programa aislado, temporal, que genera imagen pública, pero que no soluciona el fondo del problema.

Otra muestra de un programa superficial e incluso de falta de sensibilidad son los conciertos masivos. En un país donde hay millones de jóvenes ávidos de acceder a espacios culturales, sólo se les ofrece música y entretenimiento con los artistas más populares o de mayor escándalo. El paradigma de que a todos los jóvenes les gusta la "rola" y que al promover conciertos donde participan grupos musicales de moda se promueve la cultura es también una forma fácil y superficial de cumplir con el indicador de "jóvenes participantes en actividades culturales".

.....
 47 "Concluye pasos firmes". [Publicación en línea]. Disponible en: <<http://www.diarioimagen.net/?p=61523>> [consultado el viernes 5 de agosto de 2011].

El error no radica sólo en echar a andar los programas, sino en la falta de visión y análisis del impacto social, así como en la desvinculación y desarticulación con otros programas y acciones que ofrezcan soluciones integrales para los jóvenes. En este sentido, es recomendable programar actividades de esparcimiento rescatando espacios públicos y garantizando el acceso de los jóvenes; sin embargo, es un error asumir que con estas actividades se promueve el acceso a la cultura o se cultivan armónicamente los sentidos.

5. Centralismo

El concentrar las decisiones y determinar programas con base en una visión parcial, única, limitada y sin participación de los diversos actores es un error frecuente al que se enfrentan las naciones latinoamericanas, y México no es la excepción.

Existen dos factores sobre los que descansa el esquema centralista: uno, las limitadas atribuciones que tienen los gobiernos inferiores respecto del superior que centraliza la operatividad del programa, por ejemplo, los municipios como organizaciones administrativas; y dos, su dependencia económica respecto de los gobiernos estatal y federal.⁴⁸

El centralismo también se refiere a la carencia de participación social en el diseño, operación y evaluación de la política. La mayoría de los programas dirigidos a la juventud tienen una perspectiva alejada de sus beneficiarios.

En el fondo, el problema de la centralización de la vida nacional es, principalmente de índole político y, por derivación, de carácter administrativo.

Así, una política óptima hacia la juventud en oposición a una política centralista requiere de una planeación transversal, es decir, una política que coordine los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y que vincule a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), integrando una agenda que recoja los temas de mayor impacto para avanzar de manera paralela e integral en los objetivos planteados. Prioritaria-

⁴⁸ José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo. Agenda para el desarrollo*, vol. 5, Cámara de Diputados, México, 2007, pp. 37-53.

mente, debe estar encaminada a promover la equidad, la igualdad, las oportunidades competitivas, el bienestar y, en general, el desarrollo integral.

Asimismo, no se toman en cuenta las experiencias previas, no se llevan a cabo comparativos ni se buscan las mejores prácticas; es decir, el “aislamiento” del funcionario, sumado a la falta de información, genera un centralismo que cancela la creación y puesta en práctica de programas socialmente benéficos.

Un ejemplo de lo anterior es el Programa de Acción 2007-2012 Prevención y Tratamiento de las Adicciones⁴⁹ operado por la Secretaría de Salud, y mediante el cual el gobierno federal dicta los lineamientos para el combate contra las adicciones. Este programa resulta complejo de operar para los gobiernos estatales y municipales, porque éstos tienen características diversas, una diferente disponibilidad de recursos y una gama de problemáticas muy particulares, lo que provoca que los resultados sean de bajo impacto social. No se atacan las causas del problema y la flexibilidad para adaptarlo al entorno local es mínima.

Otro ejemplo de política centralizada es la Obligatoriedad de la Educación Media Superior aprobada en diciembre del 2010 con la finalidad de incrementar el acceso a ese nivel educativo. Sin embargo, en la práctica se requiere mucho más que la reforma de los artículos constitucionales, toda vez que para que el Estado pueda garantizar la educación media superior deben concurrir recursos y esfuerzos federales y estatales que permitan lograr la cobertura universal planteada para finales de la segunda década del siglo XXI.

En su informe 2010-2011 sobre educación media superior el INEE Media Superior hace un análisis que plantea de manera precisa lo que se requiere para dar viabilidad a esa reforma constitucional.

Pese a que está estipulado en la Ley, “será necesario establecer una mayor disposición presupuestaria, tanto en recursos humanos y materiales como en infraestructura y equipamiento suficiente.” Además de que “habrá de tenerse en consideración la formación y

.....
⁴⁹ Programa de Acción Específico 2007-2012. Prevención y Tratamiento de las Adicciones, Secretaría de Salud, México, 2008.

contratación del personal docente y directivo idóneo. Por supuesto [entendiendo] que lo anterior requerirá de un financiamiento en el que concurren recursos federales y estatales de forma sustantiva [...]"

"Como se ha dicho, la obligatoriedad de la educación media superior supone que el Estado generalice el acceso a este tipo educativo, asegure que todos los jóvenes se mantengan estudiando hasta concluirlo y logren aprender. Cualquier política que se establezca en este sentido, deberá tener presente que aún no se han logrado universalizar los niveles escolares previos."

"En comparación con la matrícula de tramos educativos previos, los jóvenes en edad de asistir al bachillerato tienen mayor autonomía respecto de sus decisiones. Si bien su escolarización constituye un derecho, no hay que perder de vista que para las familias resultaría muy difícil forzar a sus hijos a que asistan regularmente a la escuela [...]"

"Es un hecho que el establecimiento de la obligatoriedad de la educación media superior tendrá implicaciones económicas directas e indirectas para las familias. Por tanto, en la definición de las estrategias para universalizar la educación media, el Estado deberá no sólo asegurar la gratuidad de las escuelas públicas, sino tener presentes los costos que conlleva la escolarización de los jóvenes para las familias mexicanas [...]"

"Esta labor *igualadora* que se encarga a la escuela obligatoria es relativamente sencilla cuando se trata de pocos estudiantes cuyos perfiles socioculturales y económicos son similares, pero se antoja enormemente difícil cuando la incorporación de más educandos supone un incremento importante de la diversidad de necesidades, intereses, condiciones de vida, antecedentes escolares y puntos de arranque."

"Paralelamente, es preciso vigilar que la ampliación de las oportunidades educativas esté atenta a la calidad de la oferta escolar,

de manera que no se reproduzcan o agudicen las desigualdades sociales.”⁵⁰

Los párrafos anteriores señalan que un cambio legislativo no es suficiente para lograr éxito en la política pública de educación media superior, sino que es necesaria la participación descentralizada y coordinada de diferentes actores: padres y madres de familia, gobiernos federal y estatal, y la concurrencia de otros programas y actores.

A manera de conclusión capitular

Una vez analizados los diferentes tipos de errores en el diseño de programas dirigidos a la juventud, estamos en posibilidad de comprender mejor por qué en nuestro país no existe una política sobre la juventud. Es obvio que fenómenos tan complejos como la pobreza, la violencia o la descomposición del tejido social no se resolverán con programas que partan de un diseño equivocado, operados con ineficacia, con resultados limitados y que en su mayoría desperdician recursos, además de ser poco sensibles a la realidad y a la naturaleza de la persona joven.

En este sentido, si queremos que existan auténticas políticas sobre la juventud, quienes toman las decisiones deberán ir mucho más allá de la miopía reduccionista, evitar las arbitrariedades, las clasificaciones que estigmatizan o generalizan, además de plantear programas integrales con visión de largo plazo y con profundidad, procurando la cohesión social, en forma transversal, y que fomenten una vinculación entre todos los actores involucrados.

Así, con una política integral, sociedad y gobierno podremos ser eficientes para abordar y resolver la problemática de los jóvenes, más allá de torneos deportivos, conciertos de música o reparto de condones.

Con la finalidad de profundizar en ejemplos que faciliten una mejor comprensión de la problemática en el diseño de programas dirigidos a la juventud, en el Apéndice II se encuentra una tabla descriptiva de algunos programas sobre la juventud que reflejan los errores aquí expuestos.

.....
⁵⁰ *La educación media superior en México. Informe 2010-2011*, INEE, México, 2011, pp. 19-21: 112.

La expectativa social es que, durante su juventud, hombres y mujeres acudan a la escuela para adquirir conocimientos y desarrollar habilidades y destrezas o bien que trabajen para generar ingresos, formar un patrimonio y convertirse en personas autónomas que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

La ausencia de políticas hacia la juventud, el rompimiento del tejido social, que comienza en la familia, además de la falta de oportunidades y pérdida de sentido de vida colocan a muchos jóvenes en disyuntivas riesgosas.

Por ello, el Estado mexicano y en especial su gobierno deben actuar a la brevedad, analizando las omisiones, la realidad juvenil y la perspectiva futura.

Es a partir del conocimiento de nuestras fortalezas y debilidades como podemos trazar una ruta realista y efectiva. Es a partir del reconocimiento de nuestros errores que podemos tener un nuevo comienzo para no repetirlos y, sobre todo, asumir retos que generen resultados que nos lleven al bien común.

Capítulo 3

Un GPS para la política de juventud

Por favor, no dejen que otros sean los protagonistas de los cambios, ustedes son el futuro. No sean cobardes, no balconeen la vida, no se queden mirando desde el balcón sin participar, entren en ella...

Papa Francisco

El problema a solucionar no es cuál forma de gobierno es perfecta, sino cuál de las formas es menos imperfecta.

James Madison

En los capítulos anteriores expusimos un panorama general acerca de la historia de la juventud desde 1890 hasta hoy en día. Ese recorrido temporal nos permitió conocer las diversas concepciones sobre la juventud, y las diferentes acciones que el gobierno ha tomado en relación con este sector de la población.

También revisamos y analizamos algunos programas orientados a la juventud. En el análisis puntualizamos que en nuestro país no existe ni ha existido una verdadera política dirigida a la juventud, y señalamos que en realidad son programas que, si bien forman parte de una política,

no son por sí solos la política misma. En el capítulo 2 se mostraron los cinco errores más frecuentes que cometen los tres órdenes de gobierno en el diseño y ejecución de los programas; errores que han sido la causa de una gestión fallida para impulsar el desarrollo de los jóvenes. La intención ha sido identificar los errores y compartir con el lector la visión que se debe tener en su diseño y ejecución para alcanzar los mejores resultados a favor de la juventud.

La identificación de los errores cometidos hasta el momento es sólo un propósito ilustrativo del libro que proporciona claridad sobre la ligereza con la que se abordan los programas acerca de la juventud. En este capítulo daremos cauce al objetivo principal del libro, que es proponer al lector una guía sencilla y precisa para el desarrollo de una política integral y sistémica hacia la juventud que evite repetir los errores y las omisiones en los que han incurrido los programas hasta hoy establecidos.

Este capítulo intenta convertirse en un *Global Positioning System* (Sistema de Posicionamiento Global, GPS). Es decir, un instrumento que nos guíe en la construcción de una política pública eficiente que promueva el desarrollo integral de la persona joven. Un GPS es un instrumento electrónico computarizado que posee un programa capaz de definir la mejor ruta para trasladarse del punto A al punto B.

El título de este apartado surgió a raíz de la relación que encontramos entre una tecnología moderna como el GPS y los jóvenes, es decir, hay una familiaridad en relación a la contemporaneidad. El GPS busca mostrar con sencillez y eficiencia las vías posibles, las opciones para llegar a un destino; nos posibilita ahorrar recursos tan valiosos como el tiempo y el combustible. En este sentido, la metáfora del GPS resulta adecuada para identificarla con la elaboración de una guía para el diseño de una política que evite errores y costos, pero que a la vez nos encauce al objetivo que debe tener toda política pública: *el desarrollo integral de la persona*.

La falta de una política dirigida a la juventud ha sido uno de los principales factores que abona al panorama juvenil que se ve reflejado en los datos del Apéndice I. Esta omisión ha limitado la generación de oportunidades de desarrollo humano y social de las personas jóvenes. En nuestro país, eso significa un creciente riesgo para la ventana de

oportunidad que ofrece el llamado bono demográfico,⁵¹ el cual en lugar de potenciar el desarrollo social y económico genera efectos opuestos, como el rompimiento del tejido social y el estancamiento económico.

En este sentido, la importancia de contar con una política integral sobre la juventud no sólo radica en la fuerza laboral y económica que representan los jóvenes, sino, también, en el impacto sobre la cohesión social presente y futura del país.

El principal reto que tiene nuestro país es el diseño e implementación de una política integral dirigida a la juventud. Como veremos en los próximos párrafos, la política de juventud será integral cuando resuelva las necesidades de los jóvenes al posibilitarles su desarrollo óptimo como personas, como miembros de una sociedad y como seres productivos. Esto es, se requiere fortalecer el círculo virtuoso del *Bien ser, Bien hacer* y *Bien estar* de las personas para avanzar hacia el *Bien Común*.

La heterogeneidad social, la complejidad de las demandas ciudadanas, las crisis económicas y sociales, el cambio en la dinámica familiar, la intensidad de la vida y el cambio tecnológico, son algunos de los fenómenos que reclaman buscar nuevas opciones, nuevos caminos para lograr el círculo virtuoso del párrafo anterior.

El país continúa en el cambio de referentes estructurales, por lo que en lugar de mantenerse en la lógica exclusiva de las políticas gubernamentales, debe transitar hacia la lógica de una política sistémica, con la participación plena de todos los actores sociales.

De esta forma, las políticas destinadas a la juventud tienen la gran oportunidad de convertirse en el espacio en que se unan las acciones transversales del Estado, en congruencia con la sociedad civil. Este es el gran reto que debemos afrontar de manera conjunta, en función de la corresponsabilidad que tienen gobierno, organizaciones sociales, instituciones privadas y, obviamente, los jóvenes.

.....
 51 V. Apéndice I. Panorama estadístico de la juventud mexicana. Gráfica 2 Pirámides de población 2000-2050.

Si los jóvenes han cambiado, las políticas deben transformarse; de hecho, las políticas de verdadero impacto son las que se adaptan al entorno, las que evolucionan.

Las políticas dirigidas a la juventud deben ser un acompañamiento del joven, generadoras de oportunidades, de trayectorias que promuevan su vida, su sentido de trascendencia y establezcan condiciones que faciliten su transición a la edad adulta y a su consolidación como ciudadano integral. Deben ser políticas “palanca” o “trampolín”, entendidos éstos como *apoyo, movimiento, despegue*. Son, en definitiva, una apuesta política y social por el presente y el futuro.

Visión de Nación para una política dirigida a la juventud

La política de juventud debe llevar inmersa la **visión de la Nación** sobre la juventud. Por “visión de Nación” de juventud entendemos el conjunto de ideales, perspectivas y anhelos que se esperan de la juventud y que son congruentes con los retos de un país, es decir, cómo las características generales de los jóvenes ciudadanos pueden ser aplicadas al desarrollo nacional, cómo esos jóvenes pueden ser actores estratégicos para mejorar las condiciones de igualdad, justicia y desarrollo. Asimismo, debe reflejar cómo el Estado debe retribuir, mediante la generación de condiciones adecuadas, el acceso a diversas oportunidades, como la salud, la educación, el empleo, la cultura y la seguridad, entre otros beneficios.

Esta retroalimentación entre la Nación y el joven debe ser congruente y basada en una visión acordada por los diferentes actores políticos y sociales, lejos de las visiones gubernamentalistas maniqueas o miopes que anotamos en el primer capítulo.

La visión de Nación debe ser forjada con base en las características de la juventud mexicana, como su creatividad, su hospitalidad, su capacidad de trabajo y alegría, entre otras. Pero a la vez se deben reconocer las diversas condiciones que vive el país, como la desigualdad, el individualismo, las precarias condiciones de la vida familiar y la falta de aplicación de la ley, por mencionar sólo algunos de los males que aquejan a nuestra Nación.

Especialmente, debe hacerse notar la falta de oportunidades en el acceso a la educación de calidad y el subempleo que afecta, en particular, al sector juvenil. Temas en los que se encuentra inmersa la inequidad y la falta de valoración a la condición de joven.

La promoción del desarrollo de la juventud, al mismo tiempo que su participación en el diseño de la sociedad en que vive y en la medida que le atañe, es parte de la construcción de la visión de Nación y la garantía de su sostenibilidad y renovación.

Las políticas dirigidas a la juventud deben posicionar los grandes temas de debate nacional. Pareciera que tales políticas son un tema menor, aislado. Sin embargo, no está de más recordarlo, se hallan inmersas y tienen un protagonismo fundamental en las demás políticas. Por ejemplo, ¿es posible separar el tema de seguridad nacional de la prevención del delito en jóvenes? Tal vez se diría que no, pero en la práctica sucede. Se señala que hay miles de jóvenes que no estudian ni trabajan pero al momento de debatir la reforma laboral o la política de seguridad, eso se olvida y prevalecen otros argumentos o intereses.

Sólo con una visión de Nación de lo que se espera de nuestra juventud y de lo que la juventud espera del Estado mexicano podremos avanzar en una política sistémica e integral hacia la juventud, que prodigue beneficios reales y permanentes a ésta.

Desde un punto de vista cuantitativo, el grupo juvenil representa 35% de un total de 112 millones de habitantes, de acuerdo con Censo de población del año 2010. Desde un punto de vista humano o cualitativo, México tiene una población joven dinámica, creativa, más preparada y entusiasta, con un amplio potencial para la renovación generacional. Desde una perspectiva económica todavía contamos con un amplio bono demográfico y productivo para generar nuevos productos y servicios.

Por lo anterior, no es posible pensar en una visión de Nación sin considerar a los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo. Ello, a pesar de la gran cantidad de jóvenes que viven en la exclusión, por ejemplo, los jóvenes indígenas, quienes se encuentran en pobreza, o los que tienen mermada su calidad de vida. Para estos grupos deben generarse oportunidades, y desde su ámbito comunitario o espacio de acción

llevar a cabo transformaciones, tanto propias como de su entorno. Asimismo, es imprescindible aprovechar la solidaridad de los jóvenes que han contado con mayores oportunidades para realizar acciones a favor de quienes no las han tenido.

Con estas consideraciones se podrá tener una perspectiva que vea a los jóvenes como los actores estratégicos que son, y no como simples destinatarios de las acciones y programas. Esto representa una gran ventaja en el diseño de la política, pues permitirá ofrecer programas eficaces y un mejor aprovechamiento de recursos.

Los jóvenes son estratégicos porque en ellos descansa el bono demográfico del que todavía goza nuestro país y de lo que hagamos o dejemos de hacer con ellos dependerá el futuro que nuestra Nación enfrente.

No podemos pensar, por ejemplo, que se diseñe una política educativa de largo plazo sin considerar lo que debemos enseñar a los jóvenes hoy, para que en el futuro puedan convertirse en un activo humano de la Nación.

La orientación estratégica que la Nación deba tener, tiene que pasar necesariamente por la política integral para juventud que se desarrolle hoy, con una perspectiva de formación intelectual, física y cultural, con la intención de que en el largo plazo tengamos el país que hemos pensado.

Esta visión estratégica del papel de los jóvenes implica necesariamente considerar su participación activa en los modelos de política dirigida a la juventud que se diseñan, a fin de evitar la generación de políticas ajenas a lo que la juventud pretende y anhela para su país.

Principios de la política dirigida a la juventud

Los objetivos y metas para operar una política le dan a la misma viabilidad y aplicabilidad. Representan el vehículo para transitar y son un medio para lograr los objetivos propuestos. Sin embargo, las políticas públicas deben partir de principios que le generen consistencia, trascendencia temporal y claridad en el rumbo. Principio se deriva del latín *principium*, es decir, comienzo, lo que se toma por primera vez y representa el fundamento de la política pública y más adelante será clave para

definir la forma de ponerla en práctica. Sin principios no hay rumbo claro y se limita la permanencia que la política pública pueda tener en el tiempo, además de que se reduce el conocimiento de la misma.

Sin principios no hay cimientos fuertes y sin éstos no hay política pública eficiente.

Una política con ejes operativos pero sin principios está destinada al activismo sin sentido y a la inconsistencia; una política con principios pero sin operatividad es ineficiente y no representa una transformación social de fondo.

Por ello, para atender y resolver las necesidades de los jóvenes como personas y como miembros de una sociedad, se requiere de una política integral dirigida a la juventud.

Una política de este tipo será integral cuando cumpla los siguientes principios:

- 1) *Integralidad humana.* Considera a la persona a partir de su naturaleza humana, junto con sus virtudes, habilidades y defectos.
- 2) *Diferenciación juvenil.* Reconoce que cada joven es único y tiene aspiraciones, retos y problemas propios, además de que cada comunidad posee características cimentadas en la cultura social generada por el conjunto de las personas que la habitan.
- 3) *Participación.* Concluye que no existe política o programa que tenga un impacto y beneficio real en los jóvenes si no fue diseñada con la participación de los diferentes actores que ha de involucrar y, en el centro de ellos el joven.
- 4) *Sistemicidad.* Concibe la política pública como el conjunto de decisiones y acciones estructuradas y lógicas basadas en principios relacionados entre sí y que constituyen un solo sistema enfocado al fin propuesto.

Una política hacia la juventud será integral cuando haya sido diseñada con el conjunto de principios y ejes relacionados entre sí, como un sistema⁵² único que contribuya a alcanzar el propósito de dicha política.

Analicemos con mayor profundidad los principios de la política dirigida a la juventud.

Principio de integralidad humana

El principio de integralidad humana parte del hecho de que la persona tiene una dignidad inherente y un destino trascendente que cumplir.

Dicho principio tiene como sustento la antropología humana, que señala que la persona tiene como facultades la inteligencia y la voluntad, las que a través del ejercicio de la razón le permiten alcanzar la libertad o alejarse de ella. Este principio se refiere al fin último que debe tener toda política: la persona y sus características intrínsecas.

La inteligencia permite el conocimiento de la verdad, y la voluntad, el de alcanzar la autonomía a través de las decisiones y el dominio de sí mismo.

Una práctica adecuada de la inteligencia y la voluntad ayuda al perfeccionamiento de la persona y con ello a lograr su libertad y su *bien ser*, paso clave para después alcanzar el *bien hacer* y el *bien estar*.

El concepto de integralidad se refiere a tres dimensiones inseparables de la persona, aunque algunas políticas o programas, como vimos en el capítulo anterior, intenten dividir las, por lo que su impacto es bajo e impiden la transformación personal y social del destinatario.

La *dimensión física* se refiere al estado físico o de salud, entendida como ausencia de enfermedad; aunque también se interpreta como la búsqueda de un estado físico en equilibrio, en el que el joven se siente bien, está bien y ello influye positivamente en su rendimiento y autoestima. Esta dimensión está relacionada con la satisfacción de las necesidades materiales que le proporcionan a la persona un estado de

⁵² "Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente entrelazados entre sí." *Diccionario de la lengua española*, 22a. ed., Real Academia Española, España, 2001.

tranquilidad, entre las que se encuentran la alimentación, la salud, el vestido, la vivienda y el ingreso económico.

La dimensión física también alude al desarrollo de los sentidos que permiten captar conocimientos particulares y concretos, así como a los apetitos y deseos sensibles de bienes inmediatos.

La *dimensión psicológica* es el estado cognitivo y afectivo, y se relaciona con los procesos de razonamiento y la capacidad para tomar decisiones. También ha de incluirse en esta dimensión la capacidad de la persona para relacionarse y entablar amistades verdaderas y perdurables en el tiempo. El miedo, la ansiedad, la autoestima, la sociabilidad, la incertidumbre, la soledad y la congruencia, encuentran en esta dimensión su desarrollo y limitaciones.

En la medida que el joven tenga mayor acceso a la información y el conocimiento, podrá desarrollar su capacidad intelectual y de discernimiento. Ligar el desarrollo de la razón con los valores personales y la dimensión trascendente es fundamental para alcanzar un estado de satisfacción personal que tienda a la plenitud.

La *dimensión trascendental*,⁵³ tiene relación con las creencias personales, espirituales y/o religiosas, es decir, con la perspectiva personal sobre el significado de la vida y la actitud ante el sufrimiento y la felicidad. Esta dimensión crea o no un estado de satisfacción o paz interior sobre los actos que el joven llevó a cabo después de haber tomado una decisión; además, pone las bases para lograr esa satisfacción y felicidad por medio de la donación propia, que se manifiesta a través de la solidaridad.

También se refiere a la decisión personal de llevar una vida cercana a lo que hace al joven *ser un mejor joven*, es decir, ser más, saber más y

.....
53 La relevancia de considerar la dimensión espiritual o de trascendencia se basa en que a mayor grado de espiritualidad por parte de los jóvenes se reducen factores de riesgo para su desarrollo, como deserción escolar, delincuencia, embarazos juveniles y adicciones, entre otros. Lo anterior se sustenta en que el hombre concibe ideas como que está dotado de alma, en la creencia de un ser superior al hombre o bien en la existencia de una fuerza interior conectada con el exterior. Ideas que orientan su conducta y transforman el entorno al experimentar un conjunto de sentimientos y emociones como el amor, la humildad, el sentido de trascendencia y el de perfeccionamiento. Para mayor referencia, ver Miguel Székely Pardo, *Jóvenes que ni estudian ni trabajan: Un riesgo para la cohesión social en América Latina*, op. cit, p. 7.

no sólo tener más, y para que, en consecuencia, pueda ser una persona más plena. La verdadera libertad se alcanza con la renuncia a uno mismo y el servicio a los demás.

Principio de diferenciación juvenil

La *diferenciación juvenil* se refiere a la distinción que debe hacerse respecto a las características grupales, edades, expectativas, ocupaciones, sexo, necesidades y prioridades, considerando que la edad de juventud oficialmente tiene un espectro muy amplio que abarca de los 12 a los 29 años. Este principio rechaza las visiones homogeneizadoras, generalizantes, totalitarias y deterministas que sitúan o estereotipan a los jóvenes. Aquellas que, como vimos en los capítulos anteriores, los etiquetan como "seres problema" o los señalan por igual como "ninis".

La diversidad cultural, étnica, geográfica, educativa, formativa y de oportunidades hacen compleja la operación de una política hacia la juventud. Sin embargo, es relevante, en la medida de lo posible, la segmentación de políticas hasta donde los recursos, la innovación y la eficiencia operativa lo permitan.

La clave de la diferenciación juvenil se basa en cuatro acciones específicas.

- Conocimiento permanente de las realidades juveniles en toda su heterogeneidad y complejidad.
- Interés por escuchar a los jóvenes y sus propuestas, así como indagar las percepciones y efectos que los diversos programas generan en ellos, mediante las acciones de comunicación y de evaluación sistémicas.
- Elaboración de programas diferenciados según el territorio o ámbito espacial en el que los jóvenes interactúan.
- Reflexión sobre los diversos escenarios que se adelanta a riesgos y oportunidades y que redunde en el desarrollo integral de la persona y en la construcción democrática de nuestra Nación.

Principio de participación

La participación debe ser el principio eje de la política pública orientada a la juventud. Este enfoque diferencia claramente este tipo de políticas de las dirigidas a los niños, en las que el concepto central es la protección, de las correspondientes a la población de la tercera edad, cuya noción medular es la dignidad, y de las específicas para las mujeres, regidas por el concepto de equidad.

La participación como un principio central reconoce la capacidad de acción y propuesta de los jóvenes, tanto en lo individual como a través de la colaboración social organizada. La participación ha de ser vista como detonadora de la acción y no sólo como receptora de beneficios.

Mucho se ha dicho que las generaciones actuales son reacias o apáticas a participar, lo que en algún sentido es cierto, si lo comparamos con otras generaciones, debido a que las propias condiciones, espacios y dinámica social se han transformado. Sin embargo, sería un error de determinismo señalar esto como una condición juvenil. Lo cierto es que los jóvenes actúan cuando se sienten involucrados, es decir, cuando el tema, la manera y las actividades a desarrollar son afines a sus preocupaciones, a sus ideales, al entorno cotidiano o a sus vínculos sociales y afectivos.

La preocupación por las acciones solidarias hacia sectores vulnerables (personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas y niños), la participación voluntaria en labores de alfabetización y sucesos extraordinarios (terremotos e inundaciones), además del creciente interés por las actividades culturales, entre otros, son algunos ejemplos de la vocación hacia la participación juvenil.

Las nuevas formas de participación juvenil ya no se producen sólo en grandes organizaciones con estructuras rígidas o programas preestablecidos; los jóvenes son una generación que da prioridad a los espacios dinámicos y a las causas concretas, aunque tengan efectos locales o globales.

En ocasiones los intereses de los jóvenes no coinciden con los de la sociedad; por tanto, se originan fricciones y conflictos. Para evitar lo an-

terior es fundamental crear espacios de diálogo entre la sociedad y los jóvenes, con el fin de construir puentes de reciprocidad y colaboración.

Es cierto que las organizaciones juveniles tienen un gran dinamismo, condición propia de la juventud, además de un alto grado de fragmentación, dada la desarticulación orgánica entre ellas; sin embargo, es importante hacer énfasis en el tema de "ciudadanía", es decir, la conciencia de ser integrante de una comunidad (llámese familia, compañeros, trabajo, colonia o barrio etcétera), donde se entrelazan, tanto lo local como lo global. Es ahí donde existe la oportunidad de fomentar la corresponsabilidad de los avances y de los retrocesos participativos y democráticos.

Los medios de comunicación masiva y las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (NTIC) se han convertido en productos de sentido y "sin sentido" y, en algunos casos, organizadores y socializadores de la vida cotidiana y de causas concretas en varios sectores de la población. Los efectos de estos medios son diversos, aunque en la mayoría de los casos carecen de una visión formativa. Cabe reconocer que algunos medios promueven la participación en temas de altruismo, conciencia social y transparencia.

Sin embargo, la generación de medios alternativos (radios juveniles, comics, videos, radios públicas), la dignificación de espacios públicos y las NTIC son formas de participación y de comunicación innovadoras y apreciadas por los jóvenes que deben ser tomadas en consideración por las políticas públicas.

Es necesario precisar que tampoco se debe idealizar la participación juvenil, pues se corre el riesgo de que ciertas conductas la contaminen, por ejemplo, las posiciones xenófobas, fundamentalistas o anárquicas. El movimiento "#Yosoy132" es un ejemplo claro de cómo su objetivo inicial, la democratización de los medios de comunicación, se transformó en un objetivo anarquista, infiltrado por otras organizaciones como los extrabajadores de Luz y Fuerza y la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que le hicieron perder su sentido original.

Un tema relevante a promover entre los diseñadores y operadores de los programas y políticas orientadas a la juventud es el trabajo en equipo, la solidaridad, la tolerancia, la equidad y la justicia.

Corresponde, pues, al diseñador de la política tomar en consideración los puntos anteriores, generar las condiciones y abrir los espacios a la participación individual y colectiva de la juventud.

Principio sistémico

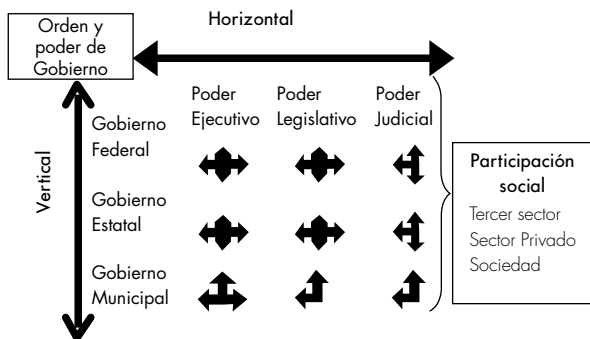
Como se deriva de la información del primer capítulo, en la historia de nuestro país no ha habido una política pública dirigida a la juventud que integre y coordine los ejes, los principios y la visión de Estado, mucho menos ha existido un proceso permanente que trascienda las buenas intenciones y los tiempos políticos. Este vacío se debe, entre otros factores, a la falta de sistematización de los resultados y experiencias y a la fragmentación de las acciones. También, al hecho de que cada responsable de la política pública se considera el único líder para encabezar los esfuerzos, sin generar espacios de participación y corresponsabilidad.

Los protagonismos en las instituciones del gobierno mexicano impiden igualmente una colaboración estrecha y transparente con el IMJUVE, organismo impulsor de la política pública hacia la juventud.

El principio sistémico se refiere al proceso e interconexión que debe existir entre todos los elementos de la política pública, la que debe ser sistémica desde un punto de vista procesal, de coordinación, de eficiencia, de complementariedad y de comunicación.

Las políticas sistémicas dirigidas a la juventud establecen y entrelazan pactos interiores dentro de la administración pública, implican la gestión interinstitucional que debe incluir un reconocimiento del liderazgo de las instituciones de juventud (federal y estatales), mediante grupos de funcionarios, técnicos y operativos dispuestos a arriesgar, a profesionalizarse y a ser creativos (v. figura 2).

Figura 2. Transversalidad del Estado Mexicano



Es vital destacar la importancia de acercar los programas y servicios a los jóvenes, a sus comunidades y ámbitos de actividad, mediante acciones que resalten el plano local de forma descentralizada y ordenada.

De esta forma, las políticas dirigidas a la juventud tienen la gran oportunidad de convertirse en el espacio en que se unan las acciones transversales del Estado con la movilización de la sociedad en general. Este es el gran reto que hay que asumir de manera conjunta en función de la corresponsabilidad del gobierno, de las organizaciones sociales, de las instituciones privadas y, obviamente, de los jóvenes.

Si se cuenta con los principios y ejes de la política será más fácil definir las acciones concretas de manera ordenada y consistente.

Construir una política de juventud integral es complejo, más aún hacer que funcione, pues se requiere de un importante esfuerzo, compromiso, voluntad y capacidad de todos los responsables. Sin embargo, esto es lo que permite definir el perfil de los servidores públicos que necesita la sociedad, y el tiempo de participación que los ciudadanos le debemos al país.

El camino para una política pública orientada a la juventud

Ahora que sabemos que sin visión de Nación y sin principios que orienten y generen consistencia en la política pública dirigida a la juventud

es imposible lograr un impacto social trascendente en este segmento de la población, definiremos los pasos para su construcción.

Para llegar al objetivo, un GPS puede tomar varios caminos, unos más largos que otros o rutas más directas pero no exentas de tránsito excesivo u obstáculos.

Siempre habrá opciones diversas, pero depende de nosotros elegir la más viable y oportuna en ese momento.

Las opciones entre las que tenemos que elegir al momento de diseñar o establecer una política también son diferentes, lo relevante es tomar la mejor decisión con base en un análisis profundo, integral y sistémico.

Después de la revisión de los puntos más relevantes en torno a la política hacia la juventud, hemos llegado al tema medular de este libro: la ruta práctica, a través de cinco pasos, para la construcción de la Política de Juventud Integral.

Esta es sólo una propuesta, una ruta, pero concisa y clara y aunque pueda parecer obvia, muchas más veces de las que imaginamos no es seguida por quienes tienen el poder de decisión en el ámbito público.

Paso uno: Identificar el problema y los retos con una visión de desarrollo integral de las personas jóvenes

Realización de un diagnóstico completo de la situación de los jóvenes

El primer paso para la construcción de la política integral dirigida a la juventud consiste en identificar los principales problemas, retos, anhelos y formas de actuar en la vida de los jóvenes. Para hacerlo, los actores responsables deben tener una visión amplia y de conjunto que les permita realmente identificar dichas temáticas. Una herramienta valiosa es la Encuesta Nacional de Juventud, la cual se realiza cada cinco años; además es un

Paso 1: *Identificar el problema de forma integral*

- Realizar de un diagnóstico completo.
 - Considerar a los jóvenes en sus tres dimensiones.
 - Clasificar a los jóvenes por edad.
-

instrumento de investigación para conocer el contexto real de los jóvenes en las distintas regiones del país. Desde luego que es un instrumento perfectible, y que, en principio, deberá realizarse con mayor periodicidad —anual o bianual— para mantener un diagnóstico actualizado de este sector tan dinámico. Los estudios de universidades y académicos aportan distintas visiones complementarias. También son importantes los análisis realizados por los Centros de Estudios del Poder Legislativo y los de los gobiernos. Asimismo es posible sumar los estudios generados por organismos internacionales como la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros.

La juventud mexicana está sobrediagnosticada. Existen estudios, datos y encuestas de diversos tipos; sin embargo, su uso y aplicabilidad más allá de la retórica es escasa. Es necesaria la voluntad política y social para traducir la información en acción. Hacer un análisis de los distintos perfiles de jóvenes a nivel nacional es una ayuda importante; si bien esto nunca será exhaustivo, permitirá el acercamiento con la realidad y diversidad juvenil. Es importante hacer distinciones considerando edad, sexo, ubicación rural/urbana, bagaje étnico, nivel educativo, ingreso familiar. Con esa base, el siguiente paso es fijar las prioridades. Por otro lado, se pueden tomar referencias internacionales, como las diez esferas prioritarias para el desarrollo de la juventud aprobadas por la Asamblea General de la ONU en el Programa de Acción Mundial para la Juventud para el año 2000 y los años subsiguientes, y los Compromisos del Milenio o las conclusiones del Primer Foro Legislativo Mundial sobre Juventud (v. Apéndice III).

El reto es ubicar con precisión qué datos se requieren y para qué se utilizarán.

Clasificar, ordenar y ponderar los datos es un insumo básico para contar con información útil al momento de analizarlos y asumir las decisiones.

Reconocer a las personas jóvenes como seres humanos integrales

Cuando se habla de diagnóstico no solamente se hace referencia a los problemas, sino, también, a los retos, aspiraciones y gustos de la juventud. Bajo esta perspectiva tendremos una visión más integral y real de la juventud.

Es muy importante la sensibilidad humana y social de los responsables de la política, pues ésta abre una perspectiva para que los jóvenes sean reconocidos como personas que requieren soluciones en todas sus dimensiones.

La política pública hacia la juventud debe considerar las tres dimensiones mencionadas y, por tanto, atender los retos físicos, psicológico-cognitivos y de trascendencia.

Un desarrollo integral y sostenible⁵⁴ del joven supone avances en la calidad de vida, garantizando la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de la persona en su totalidad y no solamente en términos de progreso económico.

Ahora bien, con base en los resultados del diagnóstico habrán de integrarse y ordenarse las necesidades por atenderse, pues éstas serán el reflejo del éxito o del fracaso de la política hacia la juventud.

Como una herramienta de diagnóstico se puede utilizar la pirámide diseñada por el psicólogo estadounidense Abraham Maslow, conocido por ser uno de los principales exponentes de la psicología humanista. Su tesis postula la existencia de una tendencia humana hacia la salud física y mental, que se manifiesta en una serie de procesos continuos de autoactualización y autorrealización. Maslow⁵⁵ propone cinco niveles de requerimientos para alcanzar el desarrollo y la realización de las personas. En la base de la pirámide se encuentran las necesidades *básicas*; un estrato arriba están las de *seguridad y protección*; en el tercer estrato

.....
⁵⁴ Recordemos que se llama desarrollo sostenible al que es capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones. Una actividad sostenible es aquella que es posible mantener.

⁵⁵ Carmen Ferrete Sarria, "Educar en calidad de vida. Una propuesta Teórica", *Revista de Pensamiento y Análisis*, Universidad Jaime I. Castelo-Departamento de Filosofía, Sociología y Comunicación Audiovisual y Publicitaria, España, 2002, pp. 130-135.

las de *afiliación y afecto*; hacia arriba, en el cuarto nivel, las de *estima*, y, finalmente, en la punta de la pirámide ubica las de *autorrealización*.⁵⁶

La pirámide de Maslow permite, en primer lugar, generar un orden de prioridad al hacer énfasis en que las primeras necesidades que deben afrontarse son las fisiológicas y las de seguridad. Ciertamente, es más complejo atender las necesidades de autorrealización o estima si no se han resuelto las básicas. Sin embargo, no son excluyentes; muchas veces, al atender las necesidades de estima a partir del afecto surgen motivaciones para resolver las necesidades fisiológicas o las de seguridad personal. Al fortalecer la autoestima, el ser humano se siente más capaz y valioso, y con ello puede hacer frente con mayor valor y precisión a las necesidades que se encuentran en la base de la pirámide. Por otro lado, las necesidades de relación, identidad y afiliación pueden proveer soluciones conjuntas para resolver problemas grupales o individuales. La persona, como ser social, también encuentra opciones para resolver sus problemas personales a través de la sociabilidad, que puede servir como catalizador de inquietudes, como medio de complementación y como un espacio creativo.

La pirámide de necesidades de Maslow propone una priorización, si bien no es excluyente satisfacer un nivel de necesidades para después pasar a otro. La búsqueda de satisfacción de unas, puede generar la convergencia de caminos para satisfacer las otras.

Clasificación de los jóvenes por rango de edad

Además de lo anterior, para que la política considere a los jóvenes de manera integral debe tomar en cuenta el rango de edad desde dos enfoques preventivo y reactivo. Se debe tener claro que cada etapa de vida de las personas requiere de necesidades y oportunidades de desarrollo específicos que se van modificando según la edad en un proceso

⁵⁶ Necesidades fisiológicas: alimentación, agua, refugio, sexo. Necesidades de seguridad: estar a salvo de peligros, tanto externos (miedo a perder el trabajo, la escuela, la propiedad) como internos (frustración). Necesidades sociales y de relación: sentido de pertenencia, de amistad, de identidad y de comunicación. Necesidades de estima: autoestima, respeto y reconocimiento social. Necesidades de autorrealización: desarrollo de habilidades potenciales, satisfacción personal, paz espiritual, conciencia en congruencia con el cuerpo, la mente y el espíritu.

acumulativo, lo que implica que las carencias o deficiencias de una determinada etapa influyen en las subsecuentes.

De acuerdo con lo anterior, para que una política pública pueda incidir de manera integral en las oportunidades y opciones durante la juventud deberá combinarse secuencialmente de tal manera que permita atender las necesidades propias de cada etapa de vida previa —lo que el especialista Miguel Székely Pardo⁵⁷ llama enfoque de prevención— y al mismo tiempo compensar deficiencias que se expresan posteriormente, en una edad determinada, desde un enfoque de reacción.⁵⁸ Ahora bien, en mi opinión, estos enfoques pueden hacer frente a los problemas de cada etapa, siempre que se consideren las tres dimensiones del joven: la física, la mental y la trascendental.

Así, las acciones de prevención se producen desde las etapas prenatal, de la niñez y de la juventud, con la intención de evitar situaciones de riesgo (promover acciones de protección y desarrollo de la salud y las capacidades físicas y mentales, de inserción a la educación, de asistencia y permanencia escolar y de educación de calidad, entre muchas más), aunque pueden también tener un sentido de reacción cuando, mediante acciones de protección, se trata de aminorar el impacto (como las de reinserción de jóvenes en actividades académicas y/o productivas, de acuerdo con Székely). Con este binomio de operaciones se facilita la transición tersa en el desarrollo de las personas en cada una de sus etapas de vida; por ejemplo, en la transición escuela-trabajo durante la etapa de juventud.

En México, el diseñador de la política pública dirigida a la juventud debe observar que el rango de edad en el que se considera joven a una persona es muy amplio y abarca entre los 12 y 29 años de edad, por lo que deberá segmentar el universo en grupos de edad, más homogéneos y afines; con ello evitaría incurrir en errores de generalización.

De acuerdo con lo anterior, a continuación presento una clasificación de edades y de las temáticas en las que se deben centrar las políticas públicas a favor de los jóvenes.

.....
⁵⁷ Miguel Székely Pardo es especialista en política pública educativa.

⁵⁸ Miguel Székely Pardo, *op. cit.*

Para el grupo de 12 a 15 años: fortalecer la autoestima, la orientación vocacional educativa y los valores cívicos y universales. Por supuesto, de la familia debe ser de donde emane la primera educación y la misión de valores y de tradiciones; después seguirá la escuela, como un centro complementario de la educación y la sociabilidad.

Para el grupo de 16 a 18 años: es necesario entender que éste se caracteriza por la minoría de edad legal para trabajar y por la necesidad de continuar en el sistema educativo para fortalecer el proceso de desarrollo mental, emocional y de toma de decisiones.

Esta etapa es crítica para la formación de la personalidad, el fortalecimiento del sentido de pertenencia, la definición del carácter y la construcción de las relaciones sociales y de grupo.

En el grupo de jóvenes de 19 a 25 años: es importante no olvidar que es en este intervalo de edad cuando las decisiones de educación y empleo deben tomarse simultáneamente. Muchos jóvenes, en especial mujeres, deciden dedicarse de tiempo completo al hogar y/o al cuidado de los hijos, entrar de lleno a la vida laboral y/o constituir una familia.

De los 26 a los 29 años: es cuando se busca la estabilidad económica y familiar y existe un sentido de vida claro, nuevas oportunidades para la realización personal y la ampliación del círculo de convivencia cercano.

Destaquemos que el grupo de 16 a 18 años es el segmento juvenil en que se toman decisiones de forma racional o no racional, que, en varios sentidos, derivan en consecuencias en la vida del joven, por ejemplo, embarazo, deserción escolar, incorporación al crimen, matrimonio, vida en pareja, inicio sexual, prácticas sexuales riesgosas, elección de estudios y separación familiar, entre otras.

Paso dos: Establecimiento de prioridades

Jerarquizar problemas y soluciones con un análisis integral

Después de identificar la problemática y los retos juveniles considerando todos los elementos que hasta aquí hemos expuesto, el siguiente paso consiste en establecer un mecanismo de enfoque y dirección que permita

dar prioridad a las necesidades de atención o, dicho de otra manera, definir la agenda que se atenderá con base en los criterios acordados.

Una herramienta útil en este segundo paso es el análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), que nos ayudará a no sucumbir ante los acontecimientos coyunturales. Para que el FODA sea realmente útil es necesario ponderar (FODA ponderado) y calificar cada criterio a fin de evaluar su impacto. A partir de ello, seguramente nos podremos concentrar en 20% de acciones que tienen repercusión real en 80% de los objetivos propuestos; así, la focalización generará mayor eficiencia.

Paso 2:

Establecer prioridades

- Jerarquizar los problemas y las soluciones.
- Analizar los programas actuales a fin de no duplicarlos.
- Establecer apegadas al presupuesto asignado.

En el análisis propuesto, las necesidades básicas constituyen la mayor prioridad para algunos grupos vulnerables de jóvenes, como los de comunidades aisladas, indígenas o con fuerte fragmentación familiar. Sin embargo, para otros grupos de jóvenes la apertura de mejores opciones laborales, en congruencia con el incremento de su nivel de escolaridad, será su prioridad.

Con base en lo anterior, la aportación de Miguel Székely es interesante e importante. Este investigador, agrupa los programas para jóvenes en tres apartados, dependiendo de las necesidades, situación y aspiraciones de cada uno de ellos. Para la elaboración de una política dirigida a la juventud propone lo siguiente en cuanto a la definición de la agenda o los temas prioritarios para cada tipo de programa:

1. Programas de protección, que incluyan:

Protección durante la juventud con servicios de salud aptos ("trajes a la medida") para las necesidades de los jóvenes, información objetiva sobre sexualidad responsable y sus consecuencias, asesoría a padres para una mejor atención a los jóvenes dentro del hogar, información sobre riesgos y adicciones tanto en la escuela como mediante los medios de comunicación, y la introducción de normas y reglas efectivas para regular el consumo de sustancias adictivas y para reducir la incidencia de portación de armas (factores familiares-comunitarios).

2. Programas de ampliación de capacidades, que incluyan:

Desarrollo de capacidades a partir de los 15 años por medio de mayor cobertura de educación media superior, la introducción de incentivos a la permanencia escolar, aseguramiento de una mayor pertinencia del modelo educativo, programas de tutorías, servicios educativos para necesidades especiales, producción de materiales y contenidos educativos de prevención, esquemas de nivelación académica para la reinserción al sistema educativo, y promoción del uso de la tecnología y conectividad para la integración social (factores familiares-comunitarios y generales).

Este rubro incluiría otros temas cuyo objetivo es la trascendencia de la persona joven como son el fortalecimiento de la autoestima, las relaciones interpersonales, la capacidad para resolución de conflictos, el diálogo como instrumento para construir acuerdos, la responsabilidad social, la espiritualidad como medio para lograr la paz personal y colectiva, y los procesos de discernimiento para la toma de decisiones.

3. Programas de generación de opciones, que incluyan:

Apertura de oportunidades durante la juventud por medio de la identificación de opciones de empleo, iniciativas de autoempleo, capacitación para emprender (proyectos productivos), capacitación para el trabajo, pasantías, formación familiar y trabajo comunitario.

Estas pautas para la elaboración de una agenda abren posibilidades de una intervención temprana para la educación y para la inserción en el mercado laboral.

Ahora bien, es importante no sobrediagnosticar. Los resultados de investigaciones realizados durante los últimos años son de mucha utilidad para definir con mayor rapidez y objetividad la agenda. Uno de ellos se obtuvo durante el 2010, año en que México fue sede de la Conferencia Mundial de la Juventud promovida por la ONU. El objetivo principal de esta reunión fue discutir y establecer una agenda común con los temas

estructurales y coyunturales que más interesan a los jóvenes en todo el mundo. Por primera vez en la historia esta conferencia organizó tres foros que se realizaron simultáneamente: Foro de ministros, Foro de sociedad civil y Foro Legislativo Mundial de Juventud.

Sobre este último es importante resaltar que fue la primera vez que se llevó a cabo un foro de esta naturaleza. Esta reunión, organizada por la Comisión de Juventud y Deporte de la H. Cámara de Diputados, la que tuve el honor de presidir durante el periodo 2009-2012, tuvo características que la hacen un primer e importante referente en la materia. En primer lugar, porque participaron 60 legisladores especialistas del tema sobre juventud de diferentes regiones del mundo. En segundo lugar, se lograron consensos después de interesantes y profundos debates en algunas de las materias como educación, pornografía y salud. En tercer lugar, es el primer foro de legisladores en la materia a nivel mundial, y si partimos del hecho de que las leyes generan cultura y cambios de comportamiento, adquiere mayor relevancia. En cuarto lugar, la coincidencia en general de la problemática y retos que enfrenta la juventud en todo el mundo, que si bien tiene sus diferencias y matices, parten de bases y orígenes comunes. Entre estas causas se encuentran la pérdida del sentido de vida, el rompimiento del tejido social, el aislamiento del joven en relación con otros grupos, la relación permanente de juventud y conflictividad, y la falta de oportunidades no sólo laborales y académicas, sino en ámbitos diversos. Finalmente, las conclusiones arrojaron que la legislación no debe circunscribirse únicamente a la aprobación de leyes dirigidas a la juventud, sino que debe ampliarse en leyes diversas que inciden en su desarrollo.

Dicha agenda constituye el resultado más reciente no sólo a nivel nacional sino también en el ámbito internacional de los temas que más interesan a los jóvenes; por supuesto, desde la óptica de los legisladores.

En el Apéndice III se incluyen los temas en los que se logró consenso y que pueden servir de referente.

En las conclusiones se destacó que la familia, los tutores y la escuela, en sus diferentes niveles, son factores indispensables para generar confianza entre generaciones, además de transmitir los valores para una

convivencia adecuada y un sentido más trascendente y solidario que mejore la convivencia humana.

Como parte del acuerdo entre los legisladores participantes, esta agenda se compartió con los Congresos estatales de nuestro país, a fin de promover las modificaciones al marco jurídico.

Analizar los programas actuales dirigidos a la juventud

Es una realidad que en México hay gran cantidad de programas enfocados a la juventud operados por diversas instituciones públicas, creados para atender problemáticas coyunturales o mediáticas. Si bien estos programas aislados constituyen acciones concretas a fin de tener un impacto positivo y directo en una mejor calidad de vida de la población joven, no tienen relación entre ellos, ni un enfoque sistémico y hay varios casos (por ejemplo, los programas de emprendedores, los de combate a la obesidad o a las adicciones) en que existe una enorme duplicidad y gasto además de que no cumplen con las expectativas planeadas.

En este contexto, un buen comienzo será identificar los programas que ofrece la administración pública, tanto federal como estatal, pero no solamente los que lleva a cabo el IMJUVE⁵⁹ o los organismos estatales y municipales de atención a la juventud; es necesario abocarse a relacionar todos los programas orientados a los jóvenes que llevan a cabo los diferentes órdenes de gobierno. De este modo, todo responsable —diseñador u operador de políticas dirigidas a la juventud— contará con un acervo valioso para identificar, dar seguimiento y generar sinergias entre los programas creados y operados por los tres órdenes de gobiernos a favor de los jóvenes. Al final, el trabajo propuesto establecerá una base sólida para forjar la política sistémica e integral de la que hablamos al principio de este capítulo.

El IMJUVE comenzó a realizar esfuerzos para agrupar la oferta de programas del gobierno federal hacia la juventud, esta tarea ha sido compleja, porque las secretarías y dependencias son renuentes a otorgar la información, no comprenden por qué un organismo jerárquicamente

⁵⁹ Instituto Mexicano de la Juventud, organismo gubernamental responsable de desarrollar políticas públicas a favor de los jóvenes, fundado en 1999.

menor en términos de estructura de la administración pública, les solicita información sobre programas de los que son responsables.

Es importante señalar que estos esfuerzos son únicamente en el orden federal, en el orden estatal y municipal los avances en esta materia son muy limitados.

Definición de prioridades con base en el presupuesto asignado

Es importante tener presente que el presupuesto público es el instrumento directo del cual dispone el gobierno para incidir en el diseño y ejecución de la política pública. Refleja las prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales acciones y programas gubernamentales.

En este segundo paso de Establecimiento de prioridades, es de suma relevancia la comunicación y coordinación con la Cámara de Diputados, que tiene como función esencial la asignación presupuestal. En esta tarea los legisladores deberán elaborar un presupuesto justo y considerar que esto sólo se puede llevar a cabo adecuadamente cuando se cuenta con información sobre impacto de los programas, por lo menos en el año previo. Entre más información ordenada y clasificada tengan los legisladores, más fácil les será asignar el presupuesto de forma justa y acorde con las necesidades y las prioridades de los jóvenes.

El poco análisis y dispersión del presupuesto destinado a los programas dirigidos a la juventud es una desventaja, pero se puede convertir en oportunidad para realizar un presupuesto de base cero, en donde se realice un ejercicio para agrupar los diferentes programas de la Federación (por lo menos en un inicio), se analicen, y sin tomar en cuenta la cantidad histórica establecida se parta desde un principio (presupuesto de base cero) asignando cantidades nuevas, congruentes con la visión y política hacia la juventud que se asuman.

Aplicar un presupuesto de base cero en el tema de juventud es una oportunidad en comparación con otros temas, como el del campo, la educación y la salud, en donde prevalecen vicios, intereses de grupo e inercias que hacen muy complicado crear un presupuesto desde un principio. Sin embargo, el poco estudio del presupuesto destinado a la juventud, la

carencia de grupos de interés (esperando que esto se mantenga así) y el ser un tema relativamente nuevo, abren esta ventana de oportunidad.

Hay que aclarar que no se trata sólo de incrementar el gasto en el rubro juventud, sino de distribuirlo y aplicarlo mejor. ¿Son muchos o son pocos los recursos? La respuesta es que no lo sabemos. Las razones son varias:

- En primer lugar, porque, lamentablemente, no se tienen identificados en su totalidad los programas dirigidos a la juventud y el destino de los recursos asignados carece de transparencia y seguimiento.
- En segundo lugar, porque no se evalúan y se desconocen sus prioridades.
- En tercer lugar, porque no existe una política sistémica dirigida a la juventud que correlacione los diferentes programas de acuerdo con objetivos precisos.

Es muy difícil que el presidente de la república o un gobernador pueda responder esta pregunta: ¿Cuál es la cantidad de recursos que su gobierno invierte en los jóvenes? Es evidente que no tendrán una respuesta clara y verdadera porque no existe un método que agrupe los programas de las dependencias gubernamentales. Los programas aparecen y desaparecen, sin criterios ni lógica se les asignan o se les recortan montos. Muchas veces están sujetos a los tradicionales y frecuentes recortes de la Secretaría de Hacienda o al capricho de la instancia o autoridad superior. Esta situación es lógica desde la analogía biológica de la selección natural, en la que los programas que sobreviven son los respaldados por la opinión pública, por la propia sociedad o las autoridades; es decir, sobreviven los más fuertes, los que no se encuentran aislados, sino inscritos y arropados por políticas sistémicas, claras y visibles. Los programas que prevalecen son los que están acompañados y tienen sinergias con otros programas. Así como las comunidades o individuos que se encuentran aislados tienen menores posibilidades de desarrollo, los programas que navegan solos tienden a desaparecer o permanecen sin la menor posibilidad de impacto social positivo y de trascendencia.

Por ello, una tarea importante será hacer visibles los programas y sus recursos ya comprometidos.

Durante la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2009-2012), la Comisión de Juventud y Deporte elaboró y logró la aprobación de un anexo denominado “Programas para el desarrollo integral de los jóvenes”. Dicho anexo forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Este instrumento permite identificar los programas de diversas entidades de la administración pública federal orientados a jóvenes, a partir de su agrupación en un mismo apartado (en un anexo). Este avance en la clasificación se repitió durante los tres ejercicios presupuestales de la LXI Legislatura. En el PEF del 2010 se denominó **“Anexo 23. Erogaciones para el desarrollo integral de los jóvenes (pesos)”**, con lo cual se lograron identificar por vez primera ocho programas y acciones a cargo de dos secretarías. En el PEF del 2011 se denominó **“Anexo 22. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes”**, y se identificaron 28 programas y acciones a cargo de dos secretarías. Y en el PEF del 2012 se denominó **“Anexo 22. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes (pesos)”**,⁶⁰ en el que se identificaron 30 programas y acciones a cargo de ocho secretarías.⁶¹

En la LXII Legislatura (2012-2015), en su primer año, se incluyó el **“Anexo 16. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes”**, identificándose 34 programas y acciones a cargo de siete secretarías.⁶²

Para otorgarle institucionalidad al presupuesto con enfoque de juventud, se utiliza la “etiquetación del gasto”; término legislativo que en la práctica consiste en identificar los recursos destinados a un programa o acción específicos, lo que permite transparentar, y al mismo tiempo dimensionar los recursos y esfuerzos que el gobierno compromete para la juventud.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos para agrupar el gasto en materia de juventud, queda mucho camino por recorrer. Existen diversos programas que no se incluyen en el anexo debido a que abarcan a población de otros sectores, además de los jóvenes, y por ello no son

⁶⁰ Publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación* para los ejercicios fiscales 2010, 2011, 2012, con fechas 7 de diciembre de 2009, 7 de diciembre de 2010 y 12 de diciembre 2011, respectivamente.

⁶¹ *Gaceta Parlamentaria* No. 3671-B LXII legislatura, del jueves 20 de diciembre de 2012. Anexo 16. Erogaciones para el desarrollo de los jóvenes: 142,309,658,860 millones de pesos.

⁶² *Ídem*.

contabilizados para el sector juvenil. También sucede lo contrario, hay programas como el de "Atención a la salud reproductiva" que se incluyen en el anexo, pero también pueden aplicarse a mujeres que superen los 29 años de edad.

En relación con el dilema de qué es primero: incrementar los recursos o distribuirlos mejor, mi opinión favorece la segunda opción. Para mí, una distribución adecuada entre el diseño, operación, seguimiento y evaluación de los programas que conforman la política pública genera mayor impacto que un presupuesto mayor, derrochado y/o atrapado por la burocracia administrativa. Por ejemplo, en el gasto de educación el reto no es llegar solo a 8% del PIB, sino que la inversión directa por alumno aumente, en lugar de quedar 83% del presupuesto educativo en las nóminas sindical y administrativa. Lo mismo aplica para el tema de la juventud. El objetivo desde la Cámara de Diputados no debe consistir sólo en incrementar el gasto, sino en hacer visibles los recursos comprometidos en distintos ramos para apoyar el desarrollo de los jóvenes y con ello hacer auditable la acción del gobierno, con miras a un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

Esta labor eliminará la dificultad para identificar los recursos en el presupuesto federal. Este proceso es complejo porque en ellos se incluyen los correspondientes a organismos públicos, otras veces a programas, en líneas de acción prioritaria o en infraestructura. Es obvio que esta modalidad administrativa dificulta enormemente la desagregación y claridad presupuestal. Aunado a lo anterior, los programas y sus recursos no siempre cuentan con la clave presupuestal, la unidad responsable y/o reglas de operación, lo que los hace efímeros, proclives a desaparecer en el corto plazo.

Lamentablemente, contar con un presupuesto específico en materia de juventud no ha sido fácil; la SHCP ha frenado la agrupación de los programas por dos razones, desde mi punto de vista, una admite justificación, pero la otra no.

La primera es que varios programas no son precisos en sus reglas de operación sobre los rangos de edad que abarcan, pues incluyen a jóvenes y a quienes no lo son. Ejemplo de ello es el programa de Jornaleros Agrícolas que atiende a una población de entre 18 y 35 años de edad,

pero no reporta la cantidad de apoyos que se dan a los jóvenes que tienen un rango de edad de 18 a 29 años, es decir, los que comprenden la edad de juventud oficial. Esto dificulta saber cuánto se invierte de forma específica en los jóvenes que se encuentran en este último rango de edad.

La siguiente razón, la injustificada, es que la visibilidad de los programas dirigidos a la juventud crea trabajo, compromisos y seguimiento. Por ello, la gradualidad se convierte en un factor importante para evitar sobresaltos innecesarios desde un punto de vista gubernamental.

A pesar de ello, en la LXI Legislatura pudimos clasificar varios programas con sus montos económicos, lo que genera transparencia, información útil y posiciona el tema juvenil en la perspectiva presupuestal. En este sentido, la tarea debe continuar, más allá de las gradualidades, temores o posiciones burocráticas alejadas de la realidad social.

Otro factor relevante es el presupuesto de las entidades federativas. Si a nivel federal el presupuesto sobre juventud no tiene orden ni congruencia, la situación a nivel estatal es más crítica: la opacidad, la falta de orden y de procesos presupuestales claros generan una vida más efímera, desordenada y sin impacto de los programas.

Esta situación evita también la subsidiariedad, la coordinación y disminuye el impacto social, rompiéndose el círculo virtuoso que permitiría crear sinergias entre los tres órdenes de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, los organismos encargados de atender a la juventud, no deben aspirar *solo* a recibir una gran cantidad de recursos para establecer *directamente* programas para los jóvenes, pues esa no es su función *esencial*. Los recursos deberán ser los suficientes para garantizar las tareas de dichos organismos, que son: liderar el diseño, coordinar la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la política pública.

Los recursos de la política dirigida a la juventud deberán ser distribuidos pero coordinados entre los distintos actores encargados de participar en determinadas acciones, programas y otros mecanismos a favor de la juventud. Es ahí donde el organismo que atiende a la juventud deberá

pugnar para lograr que los distintos actores de la política hacia la juventud cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas encomendadas. Dicho de otro modo, los organismos que atienden a la juventud deben trabajar para que las dependencias gubernamentales y actores sociales cuyas actividades están orientadas a atender a los jóvenes cuenten con los recursos suficientes, además de verificar que los programas aplicados alcancen las expectativas proyectadas.

Asimismo, es importante anotar que se debe trabajar para ampliar el nivel de inversión pública en diversos rubros destinada a la juventud. Por ejemplo, generalmente la mayor parte del gasto para la juventud se enfoca al área de educación; sería importante diversificarlo en otros rubros, como la formación artística, el civismo, la formación en valores, el desarrollo de la autoestima, la salud, la vivienda y el voluntariado; este último aspecto sería motivador para los jóvenes que deseen ayudar.

Otro ejemplo es el trabajo que se debe realizar para ampliar el gasto público destinado a las nuevas generaciones, con un aumento significativo en las partidas de capacitación laboral y participación ciudadana juvenil.

Otro reto interesante en materia de presupuesto es el de explotar, en el sentido positivo, los recursos y asesoría de las agencias de cooperación que, como se sabe han invertido en tres líneas fundamentales: el apoyo a proyectos sectoriales, la identificación y réplica de proyectos exitosos, y la promoción de liderazgos juveniles emergentes, sobre todo mediante la capacitación.

Es importante señalar que los esfuerzos descritos se circunscriben principalmente en el orden federal, ya que en los órdenes estatal y municipal los trabajos y la visión son muy limitados.

La aspiración final es contar con presupuestos públicos suficientes, equitativos, transparentes y eficientes que tengan un impacto social positivo. Por impacto social positivo me refiero al fin último que toda política pública debería cumplir: generar oportunidades para que las personas sean mejores, es decir, fortalecer el círculo virtuoso del bien ser, bien hacer y bien estar que logre el mayor bien común posible. La claridad y la clasificación correcta de los programas es un paso clave en el estableci-

miento de prioridades y la base fundamental de la política sistémica de juventud que permita lograr ese impacto.

Paso tres: Formulación de la política dirigida a la juventud

El tercer paso en la construcción de la Política dirigida a la Juventud es el diseño del plan de trabajo. Con base en él se realizarán las acciones y programas de los distintos actores involucrados.

El plan también debe incluir la estrategia, es decir, el cómo se llevarán a cabo los programas o acciones. En la estrategia se conjugarán los principios que se expusieron al inicio del capítulo. En este paso se deben articular todos los conocimientos sobre la política pública y la problemática, retos y visión acerca de la juventud.

La estrategia concentra la parte sustantiva de la política dirigida a la juventud y debe contener los temas fundamentales para el desarrollo integral de la juventud. Se construirá por un conjunto de acciones (programas, acuerdos y todos los mecanismos que faciliten la ejecución del plan) estructuradas, definidas y sistematizadas.

La estrategia también debe establecer un plan de comunicación y coordinación entre los sectores gubernamental, social y privado. Este diseño ya terminado debe constituir una guía y referencia indispensable entre gobierno y sociedad dirigido a involucrar a esta última en las alternativas y soluciones.

Como se comentó al principio de este capítulo, es complejo construir la política sistémica e integral dirigida a la juventud, pues se requiere compromiso, voluntad, capacidad y conocimiento por parte de todos los involucrados; sin embargo, es posible avanzar si se atienden las recomendaciones que en esta obra sugerimos.

Paso 3: Formulación de la política

- Considerar las **atribuciones** de los tres poderes de gobierno.
- Incluir al **Organismo rector** de la política dirigida a la juventud (IMJUVE y organismos estatales y municipales).
- Fortalecer el **marco jurídico**.
- **Estructurar** la política pública dirigida a la juventud.
- Promover la **participación**.

En las siguientes líneas expongo algunas consideraciones que, desde mi óptica, son importantes para facilitar la formulación de la política dirigida a la juventud.

Coordinación y participación de los tres poderes de la Unión

Es difícil entender una organización eficiente si no existe claridad en las funciones y responsabilidades. Lo mismo puede ocurrir en el tema que abordamos; sin precisión en lo que cada actor debe realizar sólo tendremos una formulación teórica sin aplicación práctica.

Una visión sin acción se convierte en un ideal, un sueño o un buen deseo, así como una acción sin visión carece de sentido y rumbo.

Por ello, vale la pena revisar las competencias de los poderes de la Unión, del organismo rector de la política dirigida a la juventud y de la sociedad, los que de manera coincidente con el marco jurídico y el presupuesto darán viabilidad y sentido a las acciones en la materia.

Poder Legislativo

El papel que juega el Poder Legislativo en la transversalidad de política orientada a la juventud es muy relevante, pues está encaminado a contar con leyes útiles, integrales y vinculantes. Desde los distintos ámbitos de competencia se deben adecuar todas las normas, de tal manera que se constituya una red articulada de principios y disposiciones organizados y complementarios entre sí. Otras tareas irrenunciables estipuladas en la ley son la asignación de un presupuesto justo y eficiente, y la evaluación de los programas que permitan decidir el apoyo político y económico en su caso. Es importante que los esfuerzos legislativos se encaminen a la dictaminación de leyes con sentido transversal (salud, empleo, educación, vivienda, desarrollo social, etcétera) y no sólo a la creación de la Ley de Juventud, que es un marco jurídico relevante pero general. La verdadera incidencia legislativa se encuentra en el diseño o corrección de leyes con temática específica.

Poder Ejecutivo

Este Poder tiene un papel crítico en el tema, le corresponde el liderazgo del diseño, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de

la política dirigida a la juventud. Debo hacer énfasis en que el Poder Ejecutivo es el rector de la política, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales; sin embargo, no es el único que interviene, pues ya he señalado la relevancia de la participación de otros actores. Este poder debe promover condiciones para la participación social.

Más adelante me referiré al organismo responsable de esta tarea, pues es importante señalar las características que requiere para cumplir eficazmente con su función.

Poder Judicial

En lo que se refiere al Poder Judicial, en un primer momento pareciera que se encuentra al margen de la política pública; sin embargo, dentro de este ejercicio de visión transversal tiene un papel fundamental para garantizar la integralidad de la política.

¿Cuál es la incidencia del Poder Judicial? En primer lugar, es fundamental que los funcionarios que lo integran tengan conocimiento del tema de la juventud a fin de que sean sensibles y justos al momento de emitir las resoluciones, velen por el respeto y aplicación de la Constitución, de los tratados internacionales de los que México es parte y de las leyes federales en materia de protección a la juventud.

Asimismo, al Poder Judicial le corresponde observar la aplicación del estado de derecho, es decir, del orden público. En este sentido, cuidar que los derechos de las y los jóvenes, suscritos en la Constitución, se cumplan. No se trata de crear nuevos derechos sino de establecer una agenda institucional sobre los derechos existentes, medir su aplicabilidad, coordinarse con las instancias de derechos humanos y levantar la voz, con base en sus atribuciones, para exigir al Poder Ejecutivo el cumplimiento del ejercicio de esos derechos y la adecuación de las políticas.

También debe coordinarse permanentemente con el Poder Legislativo, con el objetivo de adecuar el marco normativo, los procesos y las sanciones para que los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión logren con mayor eficiencia no sólo el desarrollo integral de la juventud, sino el respeto de la libertad y del orden público que tanta falta hacen en nuestra Nación.

En otra de sus atribuciones, corresponde al Poder Judicial rediseñar sus servicios de defensoría jurídica. Por razones diversas, las personas jóvenes tienen menos posibilidades de acceder a estos servicios, por carencia de información y de recursos, lejanía geográfica o discriminación debido a su edad. Las materias de defensoría y asesoría deberán ampliarse a aquellas que tienen un impacto relevante en los jóvenes, pues su limitación actual excluye muchas otras en las que los jóvenes necesitan apoyo. Es necesario identificar los temas de mayor impacto, por ejemplo, el caso de los menores infractores, la reinserción social, la justicia penal y la defensa laboral, entre otros.

En resumen, corresponde al Poder Judicial contar urgentemente con una agenda de trabajo institucional para incidir en los temas de mayor impacto para los jóvenes.

Organismo rector de la política pública

De acuerdo con nuestras leyes y la organización de gobierno de nuestro país, corresponde al Poder Ejecutivo ejercer la administración pública. En este sentido, si bien el titular de este poder es el responsable de asumir el liderazgo de la política dirigida a la juventud, lo hace a través de un organismo creado ex profeso: el IMJUVE.

La propia Ley del IMJUVE lo señala en su artículo 3:

El Instituto tendrá por objeto:

- I. Definir e instrumentar una política nacional de juventud que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país.
- II. Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.
- III. Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado, cuando así lo requiera.

- IV. Promover coordinadamente con las dependencias y entidades de la APF, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, culturales y derechos.
- V. Fungir como representante del Gobierno Federal en materia de juventud ante los gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite una participación.

El objeto es claro y le otorga facultades importantes al IMJUVE; lamentablemente, pocas de ellas se llevan a la práctica. Una razón es su diseño institucional, comenzando por su organigrama y funciones. El IMJUVE tiene una estructura orgánica multinivel obsoleta que no cuenta con flexibilidad ni permite la incorporación de nuevas realidades juveniles, como la creación de áreas para atender la violencia juvenil (*bullying*, agresividad en el noviazgo, pandillas) o la influencia de las nuevas tecnologías [ludopatía, sociabilidad a través de redes sociales digitales, sexteo (en inglés, *sexting*)].

La falta de modificación de la estructura, su rediseño o la incorporación de nuevas funciones se debe a varias razones, entre otras, la falta de persistencia de las autoridades del IMJUVE para lograr este objetivo, pero, más importante aún, la falta de prioridad del gabinete presidencial debido a que no cuenta con la sensibilidad, la voluntad y mucho menos con el sentido de urgencia para modificar las instituciones y, con ello, mejorar la coordinación y el impacto.

Otro obstáculo es el generado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Consejería Jurídica de la Presidencia, las que, con prejuicios, evitan los cambios o, en el mejor de los casos, tardan mucho tiempo para dar su beneplácito a las solicitudes para modificar las estructuras de los organismos. Los argumentos sociales o de eficiencia son destinados a un segundo o tercer plano, y prevalecen siempre los técnicos, los jurídicos y, en muchos casos, los financieros y los políticos.

En relación con el objeto del IMJUVE, plasmado en el artículo 3, sólo se llevan a cabo las funciones descritas en los incisos III, IV y V, y a veces sólo de manera parcial.

Sobre el objeto del inciso I, el Programa Nacional de Juventud 2001-2006 es el primer referente en la materia. La amplitud de sus temas, la investigación profunda que sustenta cada una de las problemáticas y líneas de acción ahí planteadas, además de la amplia consulta plural a diversos grupos sociales y a expertos en el tema de la juventud, contrastan con su baja operatividad, reflejada en la poca importancia que la APF, en primera instancia y los gobiernos estatales en segundo lugar, le dieron a este Programa.

Si bien el Programa era ambicioso y faltaron en su diseño indicadores precisos de evaluación, tuvo la virtud de reflejar la gran diversidad juvenil y abordar temas y líneas de acción para afrontar los retos sociales de los jóvenes con una perspectiva integral y llevando a la opinión pública problemas y retos que no se habían abordado o que se había hecho tímidamente.

El Programa Nacional de Juventud 2008-2012 tuvo una suerte similar. Este Programa más sencillo, representó un segundo esfuerzo. Su virtud principal son los indicadores que buscaban incidir de forma más contundente en la APF, aunque olvidó a las entidades federales. Es un Programa más focalizado, pero cuya operatividad también se vio limitada por la falta de comprensión, apoyo político coordinado de la APF, carencia de consulta e inclusión social y por los errores de conducción de la primera directora del IMJUVE en el periodo 2007-2010.

En resumen, los dos primeros programas nacionales de Juventud que buscaron diseñar y llevar a la práctica el objetivo del inciso I del IMJUVE, lo pudieron hacer limitadamente debido a la falta de apoyo del poder político y carencia de voluntad de los organismos rectores del IMJUVE y de la APF.

Sobre el Inciso II y su falta de operatividad, las causas de origen son las mismas que expuse con anterioridad.

Es claro que el IMJUVE cuenta con las atribuciones para definir, instrumentar y asesorar sobre la política dirigida a la juventud pero no para coordinar; verbo que tiene implicaciones profundas y de impacto para llevar a buen término el objeto de su existencia. La coordinación implica “conectar medios y esfuerzos para una acción común”,⁶³ y mientras el IMJUVE no cuente con atribuciones en ese sentido, será muy difícil que pueda instrumentar la política sistémica nacional dirigida a la juventud.

En los estados existen organismos similares, con variaciones en su naturaleza jurídica. En el ámbito municipal es donde falta completar la estructura de gobierno para contar con un organismo específico en materia de juventud. Hoy en día son pocos los municipios que lo tienen.

El organismo rector de la política dirigida a la juventud deberá tener la suficiente capacidad de dirección y la atribución necesaria para coordinar a las instituciones que operen los diversos programas. Este diseño institucional deberá reflejarse no solamente en el ámbito federal, sino en el estatal y municipal, respetando las autonomías correspondientes pero contando con mecanismos de seguimiento, evaluación y sanción social.

Pues bien, para que el organismo encargado de atender a la juventud líder del diseño, coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de la política dirigida a la juventud pueda llevar a cabo su gestión deberá tener características particulares. Ha de ser una entidad con la suficiente autoridad, liderazgo y poder político para concertar con todos los sectores y actores necesarios, a fin de lograr los objetivos de gestión.

No se trata de crear secretarías de la juventud, pues éstas ya han demostrado su ineficiencia. En la actualidad existen cinco en el país, pero no han aportado soluciones, porque fueron constituidas únicamente para dar cauce a la propuesta electoral o satisfacer con parafernalia la problemática juvenil detectada durante las campañas electorales. Se busca fundar organismos que tengan poder de concertación, de captación, de información, de asesoría, de propuesta y de evaluación del impacto entre la juventud. Es importante aclarar que contar con un organismo con mayor autoridad y poder político no necesariamente implica mayores recursos, tampoco conlleva un grado superior jerárquico o similar al

.....
⁶³ *Diccionario de la lengua española, op. cit.*

de una Secretaría de Estado, pero sí implica contar con las atribuciones y mecanismos de poder para movilizar a los diferentes actores hacia la acción común. Dada la relevancia y urgencia del tema, se debería llevar al IMJUVE al más alto nivel político, es decir, al gabinete legal o al ampliado, sobre todo para obtener el respaldo de poder político que todo organismo gubernamental requiere.

Otra opción es transitar hacia la autonomía del IMJUVE, pero realizando una escala en la figura jurídica de organismo desconcentrado, siempre avalado y acompañado por el poder político de la Oficina de la Presidencia.

Es importante realizar esa escala antes de conseguir la autonomía completa, para evitar intentos de secuestro ideológico, partidista o económico. En este sentido, hay que avanzar gradualmente, porque el tema acerca de la juventud desborda los apetitos de manipulación y conquista hacia las nuevas generaciones. Sólo se podrá avanzar en la autonomía del IMJUVE en la medida en que la democracia participativa, la transparencia y rendición de cuentas se consoliden en nuestro país.

Además de lo anterior, la palabra clave es voluntad política, lo que implica querer que exista una verdadera política sistémica, integral y de impacto social hacia la juventud, que eleve la calidad y el sentido de vida de las y los jóvenes mexicanos.

Marco jurídico

En este proceso es básico apegarse al marco jurídico para facilitar la correcta operación de la política de juventud.

En cualquier sociedad civilizada las normas constituyen el medio para su organización, convivencia y desarrollo. Las normas que conforman el marco jurídico de cualquier sociedad prevén las características más importantes de su integración y funcionamiento; la organización, las obligaciones y los derechos de sus integrantes, así como los elementos que consideran relevantes para su desarrollo.

Por esta razón, el marco jurídico tiene un papel primordial para el establecimiento exitoso de una política dirigida a la juventud. Visto desde

otra óptica, es posible afirmar que la política hacia la juventud encuentra sus bases en el marco jurídico, pues es en éste donde se establecen los límites entre los que transitará dicha política.

El marco jurídico mexicano regula ampliamente la organización de su sociedad para el cumplimiento de sus obligaciones y logro de sus fines. Sin embargo, en materia de juventud, su regulación es prácticamente reciente y reducida, lo que hace necesario revisarla y enriquecerla para concretar una exitosa política dirigida a la juventud.

Con base en mi experiencia como presidente de la Comisión de Juventud y Deporte de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura puedo afirmar que, a diferencia de otros temas como el de la niñez y el de las mujeres, el de la juventud ha sido poco abordado por el Poder Legislativo federal y las legislaturas de las entidades federativas.

A nivel federal, las comisiones de juventud y deporte han tenido poca relevancia al momento de definir agendas concretas en la materia. No es sino hasta las últimas legislaturas, especialmente en la LX y la LXI, cuando jugaron un papel más activo.

A nivel estatal, las propuestas e incidencia legislativa dependen más del liderazgo y la voluntad de la persona que las encabeza que de la agenda social o la institucionalidad del órgano legislativo.

El término juventud está sumamente desgastado y manipulado en los discursos de los legisladores envueltos en una retórica redundante y superficial, que falsamente le da un tratamiento de asunto prioritario. Sin embargo, en los hechos, no existe congruencia entre el discurso y las acciones.

Así, a pesar de que una tercera parte de la población mexicana está integrada por jóvenes, de que las adversidades a las que se enfrentan éstos crecen continuamente y de que la falta de oportunidades a este sector se relaciona con temas como la inseguridad, existe una regulación jurídica limitada.

Los ejemplos más evidentes son que el tema de la juventud no forma parte de las prioridades consagradas en la Ley suprema de nuestro país,

ni se cuenta con una ley específica del orden federal que se ocupe de una regulación sustantiva del tema. Si hacemos una revisión a la luz de la transversalidad normativa en materia de juventud, sencillamente podemos decir que no existe dentro de nuestro sistema jurídico.

Dicho de otra manera, si no existe una regulación normativa sobre la juventud es porque no se ha pensado, ni hecho prioritario, ni legislado al respecto; luego entonces, siendo la legislación la base para desarrollar una política de Estado, resulta difícil concebir la articulación y el ejercicio de una política exitosa dirigida a la juventud.

En el ámbito de las entidades federativas encontramos que poco más de la mitad cuentan con disposiciones normativas sobre la materia, algunas de carácter orgánico, pues crean órganos de gobierno encargados de impulsar a la juventud, y algunas de carácter descriptivo, porque se orientan al establecimiento de derechos y obligaciones de la juventud y a la forma en que participarán los distintos sectores de la sociedad.

Estas leyes estatales, en general, son de carácter enunciativo, sin repercusión práctica o incidencia real; refuerzan los derechos consagrados en las constituciones federales y locales pero no guardan relación con acciones y sanciones que muevan a la acción.

Las leyes estatales dirigidas a la juventud son de diversa naturaleza y su integración varía en cada entidad. No hay una homologación y mucho menos una visión de Estado compartida. Así, encontramos leyes enunciativas de derechos, como la del Distrito Federal, la cual no ha tenido ninguna repercusión a pesar de ser una de las primeras en aprobarse, incluso la Asamblea Legislativa aprobó en el mes de junio de 2014 una ley que fue vetada por el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, por su inoperancia, ideologización y por los efectos negativos que conllevaría. La ley vigente también es inoperante desde su diseño y hace eco de una retórica de izquierda que se queda en eso, muchas letras pero sin resultados. Por otro lado, se encuentra la del Estado de México, que en su primera parte consigna derechos pero realiza un esfuerzo importante en su segunda parte, al vincular esos derechos con obligaciones precisas de diferentes órganos de gobierno, es decir, es una ley vinculatoria. Lamentablemente, no hay evaluación suficiente de los programas en dicha entidad, los propios organismos gubernamentales incorporados

en la ley no cumplen las obligaciones que se les asignan y no existe el nivel político y los espacios adecuados para que el Instituto Mexiquense de la Juventud levante la voz, sugiera, evalúe y sancione a quien no cumple. La ley estatal en materia de juventud tiene un buen diseño; sin embargo, en la estructura gubernamental del Estado de México no existen las bases y condiciones para su operación y evaluación. Pareciera que fue aprobada para justificar que se hacía algo por la juventud más que por llevar a cabo acciones reales, aunque contiene elementos para que así suceda.

Las otras leyes estatales navegan entre las dos citadas líneas arriba, pero con más pena que gloria.

Como conclusión podemos decir que las leyes estatales vigentes dirigidas a la juventud no generan impacto social, ni mueven a la acción y mucho menos, como toda ley debería pretender, generan cambios culturales que fortalezcan la transformación social en la materia.

Más importante que contar con leyes acerca de la juventud es trabajar en una legislación transversal sobre la normatividad actual. Por ejemplo, los legisladores, y en especial los integrantes de las comisiones de juventud, deben participar más activamente en leyes que tienen incidencia sobre los jóvenes y en donde se presentan oportunidades y debates relevantes. Algunos ejemplos son: la edad penal, la educación media superior, la participación social, la transformación del servicio militar en servicio social comunitario, los jóvenes y el desarrollo sostenible, la flexibilidad laboral, el reconocimiento de las prácticas profesionales como experiencia laboral, el orden y la ética en la utilización de las NTIC y redes sociales, el impulso a las condiciones favorables de la vivienda joven, la promoción de los valores cívico-éticos universales, la pornografía, el sexteo, la trata de personas, la reducción de la deserción escolar, la familia y la juventud, la ludopatía, las adicciones, que además del tabaquismo y el alcoholismo incluyen el sexo y el apego a los juegos electrónicos. En fin, temas para legislar que involucran a los jóvenes hay muchos, establecer el marco jurídico correspondiente, sin sobreregulación, es relevante para construir orden y generar política dirigida a la juventud con transversalidad.

La ley sobre la juventud, sin sobredimensionarla es relevante porque posiciona el tema en la agenda social. Por otro lado, esta legislación puede proporcionar una visión más clara sobre el tema a nivel nacional, para que las leyes estatales sean homologadas y haya mayor coordinación; asimismo, es la base referencial en el momento de legislar en materias específicas, como es el caso que discutimos.

De acuerdo con la visión del Centro de Estudios Jurídicos de la Cámara de Diputados, no puede existir una ley federal en materia de juventud mientras no se consignen en la Constitución las atribuciones del Congreso para legislar en la materia.

En un sentido jurídico-constitucional, los jóvenes no existen como grupo en nuestro país. Las palabras “joven” o “juventud” no aparecen en la Constitución y, por tanto, la ortodoxia jurídica señala que no es posible aprobar una Ley Federal de Juventud.

Por esta razón, una acción legislativa clave que debería realizarse es la de incorporar en la Constitución política el derecho de la juventud a su desarrollo integral, y facultar al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas para que legislen en la materia. Con esa finalidad, a principios del 2010 presenté una Iniciativa para adicionar el artículo 4 y reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁴ Fue aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 1 de marzo del año 2012, y de inmediato se envió a la Cámara de Senadores para su revisión y aprobación.

Sin lugar a dudas, no es la única respuesta, pero sí la más importante desde el ámbito jurídico. Con esta reforma sentamos las bases para generar el sistema normativo que se necesita para crear una verdadera política dirigida a la juventud.

Hay voces que señalan que no se debería segmentar la Constitución en grupos sociales, estoy de acuerdo. La Constitución debe ser un marco

⁶⁴ En Artículo 4 constitucional se hace referencia a la igualdad ante la Ley, entre hombres y mujeres con la finalidad de proteger la organización y el desarrollo de la familia. En este apartado también se comenta que es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. El Artículo 73 por su parte hace mención a las facultades del Congreso y las entidades federativas.

general para todos los mexicanos, sin ninguna distinción. Sin embargo, por qué dejar fuera a los jóvenes de nuestro instrumento jurídico superior cuando éste ha sido ya dividido en demasía en relación con otros grupos sociales como los niños, las mujeres o los adultos mayores. ¿Es ignorancia o discriminación? En tal caso, habría que eliminar el reconocimiento explícito de los demás grupos sociales de la Carta magna para generar equidad. Mientras esto no suceda, es claro que los jóvenes deben ser reconocidos como grupo social en nuestra Constitución y, así, de acuerdo con el Centro de Estudios Jurídicos de la Cámara, generar las atribuciones específicas para legislar en la materia a nivel federal.

Paralelamente, en la Cámara de Diputados se aprobaron distintas iniciativas de reforma a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, única norma en materia de juventud a nivel federal que crea y organiza ese organismo del gobierno federal que tiene a su cargo el impulso de la juventud mexicana. Con esas reformas, se realizaron los siguientes cambios, importantes pero insuficientes:

1. Establecer en la Ley del Instituto la atribución de éste para elaborar la Política Nacional de Juventud.
2. Señalar los lineamientos básicos que deben considerarse en la elaboración de la Política Nacional de Juventud, como la calidad de vida, y la transversalidad del tema.
3. Enriquecer el objeto del Instituto Mexicano de la Juventud, así como el trabajo coordinado con las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Por ejemplo, la elaboración de las políticas públicas integrales de juventud y el reconocimiento de la importancia de la asignación de un presupuesto público específico para su establecimiento.
4. Fortalecer la integración de la Junta Directiva del Instituto, mediante la facultad para invitar a cualquier dependencia e instituciones públicas, privadas y sociales a que opinen en los temas específicos que se requieran, a fin de orientar la toma de decisiones de la Junta.

5. Fortalecer las facultades del Consejo de Seguimiento de los Programas del Instituto mediante una mayor participación de los jóvenes dentro del mismo, procurando la pluralidad y equidad de género. Se trata de contar con un Consejo que vigile la ejecución adecuada de los programas dirigidos a la juventud a fin de obtener los mejores resultados.

¿Cuál es el camino a seguir? Impulsar la aprobación de la reforma constitucional en el Congreso de la Unión; después, en los Congresos de los estados y posteriormente su promulgación.

Esta reforma sienta las bases para contar con una Ley de Juventud que, de manera amplia, establezca los cimientos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, fortalezca el sistema de juventud y dé cumplimiento a cabalidad al mandato constitucional.

Pero además, para transitar hacia la articulación de la política de juventud con un diseño transversal en el que participen los tres poderes de gobierno, y horizontal, en el que intervengan los gobiernos federal, estatales y municipales, y al que se sumen los distintos sectores de la sociedad es necesario adecuar y alinear el sistema normativo con una misma visión, como lo hemos señalado. La labor de los legisladores deberá encaminarse a crear y adecuar todas las normas desde las que se pueda impulsar el desarrollo de los jóvenes, de tal manera que todo el ordenamiento jurídico constituya una red articulada de principios y disposiciones organizados que se complementen entre sí desde los distintos ámbitos de competencia, y que verdaderamente hagan viable la política de juventud integral.

Estructura de la política dirigida a la juventud

Desde una perspectiva ideal, una vez teniendo una visión clara, un presupuesto justo, un marco jurídico y normativo claro y un organismo fuerte en términos políticos y funcionales, entonces sí será posible desarrollar la estructura de la política dirigida a la juventud. Este tipo de política consiste en relacionar los objetivos estratégicos, los programas de acción y las estrategias a fin de que exista congruencia entre ellos. Así, una política bien planeada y estructurada posibilitará una operación en igual sentido, y viceversa.

Un esquema como el que a continuación se presenta, ayudará en la clarificación de lo que se pretende, además de responder a la pregunta ¿cómo lo haremos?

Cuadro 1. Modelo humanista de estructura de política de juventud

Objetivos Estratégicos	Calidad de vida			Desarrollo juvenil		Grupos juveniles en exclusión
Programa de acción	Bien ser	Bien hacer	Bienestar	Ciudadanía	Creatividad	Oportunidades
Estrategias	Autoestima y valores.	Fomento a la educación.	Salud integral.	Responsabilidad social.	Creación cultural.	Jóvenes rurales e indígenas.
	Plan de vida y toma de decisiones.	Incorporación laboral.	Entornos juveniles.	Organización juvenil.	Inventiva científica y Tecnológica.	Jóvenes migrantes.
	Trascendencia	Vivienda juvenil.	Recreación y deporte.	Familia y sociedad.	Emprendedurismo	Jóvenes en situación de calle.
						Jóvenes con discapacidad. Jóvenes en conflicto con la ley.

Por ejemplo, en el cuadro 1 se establece el objetivo estratégico Calidad de vida, establecer condiciones para mejorar la calidad de vida de los jóvenes a través de tres programas de acción, los cuales son bien ser, bien hacer y bien estar.

A su vez, cada uno de estos programas tiene diferentes estrategias; en el caso del Programa Bien Hacer, se encuentran las estrategias: Fomento a la educación, incorporación laboral y vivienda juvenil.

Cada una de estas estrategias deberá contar con líneas estratégicas y acciones específicas.

Las líneas estratégicas de Fomento a la educación pudieran ser tres: Reducción de la deserción escolar juvenil, apoyo a la permanencia de los jóvenes en el Sistema Educativo Nacional e impulso a los procesos de educación permanente.

Cada línea estratégica deberá estar acompañada de un objetivo específico y acciones concretas. El modelo humanista que se presenta en el cuadro 1 refleja la importancia que el Estado debe dar al desarrollo de la persona para que cada individuo pueda contar con oportunidades y logre “la mejor versión de sí mismo”.

Hasta ahora, el Estado se ha preocupado solamente por los aspectos de bien hacer y bien estar. La propuesta humanista incluye también el bien ser, que busca fortalecer al joven en sus tres dimensiones: física, psicológica y trascendental. Sólo conociendo las cualidades, estima y valores personales, los jóvenes podrán formular una visión trascendental de su vida y tomar las decisiones para una mejor calidad de vida.

En el Apéndice IV se presenta una propuesta desarrollada sobre las líneas de acción que cada estrategia debería contemplar. Por supuesto, esta propuesta no es exhaustiva ni definitiva, pero contempla temas relevantes para el desarrollo integral de los jóvenes y orienta para concretar la política integral y sistémica dirigida a la juventud.

Promoción de la participación

De acuerdo con lo revisado hasta aquí, gran parte del éxito de la política acerca de la juventud radica en la participación de los diferentes actores para incidir, desde el ámbito de sus atribuciones, en la ejecución de la política pública dirigida a la juventud. Por eso es fundamental trabajar en promover la participación y la coordinación de los actores involucrados, empezando por la de los propios jóvenes.

Es fundamental que los diferentes órdenes de gobierno tengan claro cuál es su rol y su responsabilidad como generadores de las condiciones para fomentar la participación social de las y los jóvenes. La participación no sólo ayuda a construir ciudadanía, sino que permite la solución conjunta de problemáticas y coadyuva a que se generen sinergias que agilicen o hagan más eficiente la aplicación de la política pública.

Es imprescindible que los gobiernos, antes de poner en práctica cualquier acción encaminada a fomentar la participación social, se alleguen información útil para conocer las expectativas, gustos y ámbitos de participación de la juventud. La información se debe analizar, procesar e interpretar

para generar mecanismos de participación que tengan sostenibilidad y se encuentren realmente contextualizados en la realidad juvenil.

A partir de este análisis se hará una mejor proyección de la colaboración entre el sector gubernamental y social con los jóvenes, lo que generará complementariedad y eficiencia.

También debe analizarse el rol que juegan la escuela y los medios de comunicación en este campo.

El reto de la escuela consiste en que los docentes y directivos estén mejor informados (en calidad y cantidad) de los temas contemporáneos que el país está viviendo, además de fomentar la actitud crítica-constructiva que lleve a incrementar el deseo de participar en la vida cívico-social.

Sin dejar en un segundo plano a los padres de familia, la escuela puede complementar las enseñanzas familiares en aspectos éticos y morales, y en temas tan importantes, como la prevención de conductas de riesgo y el trabajo en equipo para la transformación social.

Los medios de comunicación han incrementado su influencia en diversos ámbitos, y el juvenil no es la excepción. Desde mi punto de vista, ésta ha tenido una connotación más negativa que positiva. La banalidad y superficialidad con que se abordan los temas, aunado a la promoción de conductas que promueven las debilidades humanas en lugar de las virtudes, han propiciado una cultura de la permisividad, de materialismo y de la búsqueda de la felicidad por los caminos más fáciles a costa de lo que sea.

Es de señalar que los medios de comunicación han tenido un papel positivo al fomentar la participación altruista, la denuncia de conductas corruptas y de injusticias, y al promover una mayor participación ciudadana en algunos temas como el de seguridad y protección ambiental.

La objetividad de la información y de los comentarios vertidos por los líderes de opinión contribuirían a que la opinión pública esté mejor informada y se forme una visión humanista más sólida.

La ideologización de los medios a través de sus comentaristas y locutores muchas veces promueve la polarización social, genera opiniones sesgadas y responde a agendas muy particulares a fin de que la opinión pública se pronuncie a favor de ciertos intereses o grupos. Estas opiniones, lejos de fomentar la participación, la desaniman, crean frustración social y desconcierto al promoverse conductas y opiniones impropias de los valores, la forma de vida y la tradición mexicanas.

Un factor relevante que permitirá materializar con mayores resultados la política dirigida a la juventud es el fortalecimiento de la gestión democrática en los gobiernos, reflejada en la participación permanente de los jóvenes, la vinculación y articulación de esfuerzos y la aplicación correcta de las funciones de cada orden de gobierno.

La gestión democrática, en primer lugar, implica escuchar, conocer la realidad juvenil y las necesidades de los jóvenes. En segundo lugar, conocer las opiniones, trabajos e intervenciones exitosas de los expertos, no sólo los teóricos, sino los que con su trabajo de campo, sus vivencias o su trayectoria en la materia en la administración pública o en el campo social, conocen los pormenores que abonan a dicha gestión. También implica conocer el contexto juvenil, desde las expectativas hasta la problemática, pasando por sus miedos e ideales y el entorno que fomenta su desarrollo o lo limita.

Involucrar a todos los actores desde el principio en que se está diseñando una política propicia una participación más genuina, contrario a lo que sucede cuando se utiliza la participación juvenil como medio de legitimización de los programas. El diseño de políticas o programas con la participación juvenil desde el principio, también ahorra costos, genera ideas y es más certero al momento de evaluar su impacto social.

También es fundamental involucrar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y en la medida de lo posible, y de acuerdo con la naturaleza del programa, a las agencias de cooperación internacionales.

Muy importante es responder a las necesidades, problemáticas y expectativas reales de los jóvenes. Muchas veces las agendas de participación sólo abordan temas que nada más importan a grupos de interés, ideológicos o partidistas. Las leyes enunciativas sin impacto social y algunos acuerdos internacionales presentan ese tinte.

Sergio Balardini⁶⁵ define la política dirigida a la juventud como “toda acción que busca generar las condiciones en las cuales las y los jóvenes puedan realizarse como tales y al mismo tiempo puedan participar en la configuración de la sociedad en la que viven.” Si bien no concuerdo con la primera parte de la definición, porque no toda acción es una política, la parte que merece destacarse es la segunda, donde señala que “...busca que los jóvenes puedan realizarse como tales y al mismo tiempo puedan participar en la configuración de la sociedad en la que viven”. Balardini destaca el respeto a la persona joven, le otorga la importancia que merece a esta etapa de la vida, no busca acelerar su transición a la fase adulta y, sobre todo, hace énfasis en la realización y felicidad del joven en este momento de su vida. También puede decirse que reafirma la convicción de la búsqueda del perfeccionamiento de la persona joven que le permita ser mejor y vivir mejor.

Sobre el tema que abordamos, Balardini afirma el vínculo indisoluble entre política pública y participación, al señalar a esta última como elemento esencial de la primera y como medio para la transformación y participación sociales.

La palabra participación tiene una connotación amplia; sin embargo, considero que la perspectiva para el tema acerca de la juventud es la que la relaciona como actor activo, como actor estratégico de su propio destino, es decir, una persona que debe participar y que quiere participar, aún en condiciones difíciles. Su propia participación puede cambiar condiciones negativas o romper con los entornos que limitan su desarrollo.

Hay diferentes grados de participación, desde los más sencillos, como emitir una opinión en Facebook®, hasta los más complejos, como la fundación de una OSC. Sin embargo, la conciencia de la importancia de la participación lleva a forjar criterio, conciencia social y a establecer metas para cambiar, en primera instancia, la realidad individual y, posteriormente, la social.

.....
⁶⁵ Licenciado en psicología y especialista en adolescencia juventud y políticas públicas dirigidas a la juventud. Se desempeña como Director de Proyectos para Temas de Juventud de la Fundación Friedrich Ebert (FES), y como especialista en el Programa de Estudios de Juventud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Por supuesto que hay condiciones especiales, como los grupos vulnerables de jóvenes (jóvenes con discapacidad, migrantes, pobreza extrema etcétera); no obstante con matices y características especiales, la participación no ha de marginarse, puede y debe seguir considerándose. Por ejemplo, para estos grupos se deben llevar a cabo acciones participativas que fomentan la autoestima y el desarrollo de las capacidades que eviten la dependencia permanente.

Desde esta perspectiva entendemos que los jóvenes tienen problemas pero también pueden generar soluciones y sobre todo esperanza. Los jóvenes son el relevo generacional y en ellos la sociedad debe poner su esperanza de transcendencia social; condenar al joven es condenar a la sociedad o reducir la esperanza. Abordar una visión así es cambiar la visión pesimista, conflictiva y disruptiva del joven, es entender que es un sujeto activo que puede proponer, que puede demandar y, con ello, cambiar la visión de sujeto pasivo, transitorio, receptor de prebendas, de estímulos. También cambiaría la perspectiva asistencialista de la política pública por una perspectiva subsidiaria y trascendental.

Los jóvenes, la gran mayoría, pueden ser actores estratégicos para el desarrollo. Verlos así, implica construir políticas acordes con las necesidades actuales que tiene nuestro país.

La participación no ocurre por decreto o intención; se requiere la convergencia de circunstancias propicias para su aparición, con base en tres condiciones (v. figura 3):

1. *Querer participar.* Como forma de expresión, de influencia, de demanda y/o pertenencia.
2. *Saber participar.* Con el objetivo de fomentar la acción solidaria, democrática y subsidiaria.
3. *Dónde participar.* Se refiere a las condiciones, estructuras y espacios que faciliten la expresión, las aportaciones y las acciones de los jóvenes.

Figura 3. Esquema de participación juvenil



Para fomentar la participación juvenil también es necesario crear las condiciones para incrementar la oferta de áreas donde pueda participar. También es importante que el joven comprenda qué implica participar, así como el compromiso y el bien que puede hacer.

Es importante que la sociedad civil se fortalezca y exista oferta de OSC e instituciones que cuenten con programas de voluntariado, grupos juveniles, colectivos, movimientos que capten y que de forma organizada presenten opciones permanentes de participación.

El papel del gobierno en el fortalecimiento de la cultura democrática en diversos ámbitos, como el electoral, el cívico y el de la legalidad, entre otros, también es fundamental para generar las condiciones de participación.

La política pública dirigida a la juventud deberá asumir estas consideraciones; de lo contrario, estará destinada a fracasar.

Finalmente, la política pública debe construir “ventanas” para que el joven sepa en dónde participar. La Encuesta Nacional de Juventud y otros mecanismos de captación de la opinión proporcionan información útil al respecto. Consultarlos y analizarlos a fondo es un ejercicio intelectual valioso que abre la puerta a la participación social.

En la Encuesta Nacional de la Juventud 2010 se puede observar que los jóvenes participan sobre todo en asociaciones u organizaciones

vinculadas con el deporte, la educación y la religión. Las actividades deportivas son las que más atraen a la juventud.

Otros ámbitos que despiertan gran interés de participación por parte los jóvenes son el ambiente, la salud, las actividades en pro la paz y el voluntariado. No hay que descubrir “el hilo negro” para saberlo, solo hay que preguntarlo.

El mayor riesgo en la participación está relacionado con la exclusión, derivada de la falta de oportunidades de desarrollo y bienestar para vivir plenamente la condición juvenil y el ejercicio de su ciudadanía. Este riesgo está representado por el autoritarismo, la manipulación y la exclusión de los procesos sociales, tanto educativos como laborales y ciudadanos.

Lo anterior es una llamada de alerta a la política pública en general para que incorpore esquemas de inserción y reinserción sociales. En la actualidad, hablar de juventud resulta paradójico. Nunca como hoy los jóvenes habían tenido acceso a los medios de comunicación, a las NTIC, y, sin embargo, nunca antes habían estado tan excluidos del mundo laboral, de la toma de decisiones políticas, del acceso al poder. Nunca antes ha habido tanta conectividad y, paradójicamente, tanta soledad. Por ello, el diseño y operación de políticas dirigidas a la juventud con perspectivas de equidad y participación es fundamental para la restructuración del tejido social. El reto es enorme pero el relevo generacional y el desarrollo sostenible de la Nación lo hacen necesario y dignificante para la propia persona.

La familia tiene, como en muchos temas, un papel preponderante para fomentar la participación de los jóvenes. En el hogar, el ejemplo del padre y/o la madre es clave para transmitir la cultura de la participación. Es muy probable que los jóvenes se involucren en partidos políticos, asociaciones religiosas, clubes deportivos, trabajo comunitario, actividades filantrópicas o de voluntariado si sus padres lo han hecho. Las probabilidades aumentan si los propios jóvenes fueron invitados o involucrados en dichas actividades y comprendieron la trascendencia de las mismas, desarrollando en ellos la generosidad, el trabajo en equipo y el desprendimiento personal para dar prevalencia al bienestar colectivo.

Promover acciones a favor de la familia es vital para la regeneración social. La participación en familia y para la familia sin desvincular al jo-

ven con “emancipaciones” o “autonomías” que buscan eliminar la transmisión de valores, generará mejor convivencia, diálogo y coordinación como elementos relevantes para la cooperación social.

Para promover la participación de la juventud es necesario haber comprendido lo dicho hasta aquí, pues ese proceso requiere analizar integralmente los diferentes casos con criterios que rescaten la diversidad geográfica, temática y organizacional relacionados con este grupo social.

Hoy, la propia sociedad tiene nuevas estructuras organizativas, hay diferentes y novedosas posibilidades de acción colectiva y para involucrar a los jóvenes hay que interpretarlas, con base en el grupo de personas que las llevará a cabo, vinculadas a su propia condición juvenil.

Cada caso requerirá de una forma diferente de aproximación al tema de la participación de la juventud.

Deben considerarse, tanto las formas de incorporación de jóvenes a organizaciones dirigidas por adultos, como los modos en que los jóvenes diseñan sus propias acciones y organizaciones. También debe reflexionarse acerca del activismo de los jóvenes de determinadas regiones o condiciones sociales que se organizan con base en las necesidades de sus comunidades o localidades.

Se requiere pensar en que los jóvenes se identifican con temas que pueden ser tan diversos como los derechos humanos, la ecología, el altruismo, el emprendedurismo, la pobreza u otras causas como la crítica social o la lucha contra la globalización. Es importante considerar las motivaciones y trayectorias individuales que derivan en formas de expresión.

Sin duda, el mayor reto es promover la participación de los jóvenes con el debido respeto de sus derechos y la evaluación de sus necesidades, tanto individuales como colectivas, lo que ha de originar que todas las voces de los participantes sean escuchadas desde un punto de vista organizado e, incluso, institucional.⁶⁶

.....
66 No es objeto de este libro entender por completo los participación juvenil, ni recomendar mecanismos de participación para mayor información recomendamos consultar Barry N. Checkowal y Lorraine M. Gutiérrez, *Teoría y participación juvenil*, Grao, Barcelona, 2009.

Paso cuatro: Implementación

Paso 4: *Implementación*

- Regionalización
- Gestión gubernamental coordinada y con liderazgo.
- Apego al marco jurídico.
- Implementación equitativa.
- Ejes operativos de la política dirigida a la juventud.
- Gestión eficaz de los recursos.

Este es el paso donde innumerables programas y políticas públicas encuentran su final. Pasar del diseño y la formulación al establecimiento u operación es un paso crítico. La implementación es un proceso en el que el diagnóstico, las prioridades y la formulación se transforman en acción para lograr los objetivos propuestos. Sin embargo, es el paso donde la frustración del diseñador o del operador de la política puede alcanzar su mayor nivel, al verse impedido de realizar las acciones propuestas en la planeación. Entre los obstáculos más comunes que suscitan esa circunstancia se encuentran:

- a) La incongruencia entre objetivos y metas, y los recursos económicos y humanos.
- b) Los tiempos político-electorales.
- c) El diseño de la política pública alejado de la realidad.
- d) El desconocimiento y/o desvinculación del diseñador de la política de la implementación y de la realidad operativa.
- e) El cambio de prioridades o de funcionarios.
- f) La rigidez o desconocimiento de la normatividad y del marco jurídico.
- g) La incapacidad o falta de voluntad del funcionario.
- h) El centralismo en la implementación.
- i) La falta de participación social.
- j) Los recortes al gasto público.

Por ello, desde el diseño se deberán analizar los efectos en la implementación.

De acuerdo con la teoría de administración actual, el proceso administrativo no es lineal, sino que cada una de sus etapas —planeación, organización, integración, dirección y control— involucra una operación estratégica en donde las etapas anteriores debe incluir a todos los demás, es decir, la planeación implica, paralelamente, un proceso de organización, integración, dirección y control, y así sucesivamente con cada una de las siguientes etapas.

A continuación se exponen otros elementos fundamentales para el éxito de la implementación de la política pública.

Regionalización

La implementación de la política debe ser de forma transversal, concertada y regional. Ello, a partir de generar la colaboración entre la federación, los estados y los municipios, e involucrar de forma pactada las soluciones y a los actores que produzcan soluciones. En este sentido, la política debe tener un enfoque institucional, que permita la continuidad y que favorezca la sistematización de los procesos de forma eficaz y eficiente, a fin de evitar las omisiones y la duplicidad de funciones.

Este enfoque institucional y su aplicación requiere de una organización del territorio que haga posible promover el desarrollo al interior de las regiones con un sentido de equidad social y económica, reconociendo con ello el principio de diferenciación juvenil.

Establecer regiones es una forma de clasificar y simplificar la diversidad para, con ello, establecer modelos de política más eficientes y adaptados a la realidad de una forma más certera.

Gestión gubernamental coordinada con liderazgo

En este escenario la acción gubernamental coordinada y eficiente es fundamental para corregir los desequilibrios regionales provocados por la acción del mercado y los actores sociales; es decir, implica necesariamente promover programas incluyentes cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios. El desarrollo regional indica que el equilibrio territorial óptimo es casi imposible porque depende de la dotación de recursos naturales, humanos y financieros, de la

capacidad innovadora de las personas para aumentar la productividad, la competitividad y un ambiente social, político e institucional favorable; por ello, es necesario aplicar políticas regionales que reduzcan esos desequilibrios.

Algunas tendencias en el desarrollo regional son: diseño y operación de nuevas políticas con base en la demografía y escenarios prospectivos; revitalización, despliegue y consolidación de los procesos de planeación regional; regionalización de los procesos de programación y presupuestación; inclusión de nuevos mecanismos de financiamiento para la inversión social, como el asociacionismo público-privado (AP-P), entre otros. En resumen, la única manera de generar política sistémica eficiente en un país tan diverso como México es desarrollando modelos capaces de adaptarse a los ámbitos regionales o locales de manera participativa y democrática.

Todo desde una perspectiva transversal encaminada a promover la equidad, la igualdad de oportunidades, el bienestar y, en general, el desarrollo integral de la juventud mexicana.

Cumplimiento del marco jurídico y el papel asignado

En este sentido, el papel del **Poder Legislativo** en la transversalidad de política de juventud será incidir directamente con reformas integrales y vinculantes en las diversas leyes que competen a cada uno de los temas. Asimismo, mediante el presupuesto público deberá proporcionar los recursos necesarios para el establecimiento de la transversalidad a través de los programas públicos.

Al **Poder Ejecutivo** le corresponderá la coordinación para que los programas que integren la política dirigida a la juventud estén articulados, abarcando la mayoría de los temas que integran la agenda, velando siempre porque los recursos públicos asignados a estos programas se gasten con racionalidad, eficiencia, eficacia y así se avance en la rendición de cuentas y la transparencia de los mismos.

El **Poder Judicial** debe garantizar la integralidad y la legalidad de la política, vigilar que se cumpla el estado de derecho, para así evitar

la violación de los derechos humanos, pero sobre todo para supervisar que éstos se ejerzan.

A la **sociedad** le corresponde constituirse como **observatorio ciudadano** para colaborar en la implementación de la política pública, hacerle observaciones críticas y elaborar propuestas para mejorarla. La participación social debe evolucionar para transitar de una crítica sin sentido a una crítica propositiva y de una crítica de palabra a una crítica de propuesta. Por ejemplo, y a raíz de la reforma política, los ciudadanos deben organizarse y presentar a los congresos propuestas legislativas ciudadanas.⁶⁷

Implementación equitativa

Al momento de llevar a cabo el diseño y la implementación de la política pública es importante considerar dos perspectivas:

- a) **La equidad inter e intrageneracional.** Esta perspectiva reconoce que los recursos se distribuyen desigualmente entre los diferentes grupos de la población (desigualdad intergeneracional), debido a las diferencias naturales de sexo, región, creencias religiosas y visión de la vida, entre otras; y a las diferencias de edad, aún dentro de la misma población juvenil (desigualdad intrageneracional), aumentando así los niveles de indefensión ante la pobreza conforme se desciende en la edad. Asimismo, como se ha comentado, en el sector juvenil son evidentes los procesos de exclusión social que van desde la discriminación hasta la eliminación de espacios de participación. Esta exclusión se genera por carencias económicas pero también por las perspectivas sociales y culturales arraigadas que influyen directamente en la conformación de capital humano, y que podrían convertirse, en algún momento, en oportunidad o problema para el desarrollo social.

.....
67 Un ejemplo de la participación ciudadana lo llevaron a cabo el 3 de julio del 2013, 122 OSC bajo el movimiento "Juntos por la Educación" y liderados por "Suma por la Educación A.C.", quienes entregaron una propuesta ciudadana de tres leyes: Ley General de Educación, Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa y Ley del Servicio Profesional Docente; todo ello en el marco de la Reforma Educativa.

Por tanto, la perspectiva de equidad inter e intrageneracional deberá manifestarse transversalmente en todos los programas y acciones de la política pública, debiendo enfocar sus prioridades de operación hacia los sectores más desfavorecidos, a fin de contrarrestar las desigualdades por origen étnico, condición social y económica o región de pertenencia.

- b) **La equidad de género.** Esta perspectiva es fundamental para ubicar las fortalezas y debilidades de la interacción y complementariedad entre hombres y mujeres, así como para promover las condiciones que les permitan establecer relaciones más equitativas y la igualdad en el acceso a las oportunidades. Cabe señalar que hombres y mujeres jamás serán iguales por naturaleza, pero sí en derechos. Por ello, es conveniente no confundir, como sucede a menudo, la igualdad de derechos y oportunidades con igualdad en relaciones y trato personal.

De ahí que para tratar los problemas de las mujeres y los hombres las políticas públicas deban ser de dos tipos: unas dirigidas a subsanar las desigualdades producidas por el género, por ejemplo, los salarios inequitativos, y otras derivadas de las cuestiones específicas, producto de la diferencia sexual como la maternidad y la conciliación de la vida familiar y laboral.

Así, equidad y género se articulan bajo la lógica de concertar acciones y programas que, antes que destruir las diferencias naturales, igualen las oportunidades de acuerdo con los contextos sociales, económicos y culturales en los que se desarrollan los jóvenes.

Ejes operativos de la política de juventud

Existen diseños de política pública que, en principio, generan grandes expectativas, pero que al momento de ponerlas en práctica se encuentran con diversos obstáculos o circunstancias que impiden su ejecución y que no fueron considerados al momento del diseño por falta de experiencia, desconocimiento del contexto o por motivos políticos.

Por ello, es fundamental el diseño operativo de una política basada en seis ejes clave, pasando por su establecimiento y la consolidación de los procesos democráticos de las acciones que se lleven a cabo.

El primer eje es el **Conocimiento**, es decir, el sustento del diseño y ejecución de las políticas con base en la realidad dinámica de la juventud y con el objetivo de dar seguimiento a sus necesidades, aspiraciones, retos y demandas; con ello se podrá asegurar la pertinencia de las acciones que llevan a cabo las instituciones, organizaciones y personas involucradas en dicha política.

El segundo eje es el de la **Transversalidad y la Coordinación** como mecanismo estratégico para articular las acciones, experiencias y recursos entre los diversos actores sociales y los niveles de gobierno. Evitar la duplicidad de acciones y programas, generando sinergias con los recursos y la inversión del tiempo, son los objetivos de este eje.

En la definición de la agenda o establecimiento de prioridades es importante que los responsables de la elaboración de la política de los diferentes órdenes de gobierno comiencen a vincularse y a participar entre sí, además de hacerlo con actores sociales como las organizaciones de la sociedad civil, especialistas en el tema, académicos, padres y madres de familia, maestros y personas que coordinan actividades dirigidas a jóvenes.

De este modo, se puede decir que lo más importante en este proceso es establecer una agenda en común, que se lleve a la práctica de manera conjunta, coordinada y enfocada en los temas prioritarios para impulsar el desarrollo integral de los jóvenes en todo el país

La *transversalidad de la política dirigida a la juventud* sostiene que el sector gubernamental es el que asume la rectoría de la política pública hacia ese grupo social, pero debe generar la participación con una perspectiva transversal en dos vertientes: horizontal y vertical (v. figura 2).

En la *vertiente horizontal* los distintos poderes de la Unión deben participar, desde el ámbito de su competencia y atribuciones, para fortalecer y hacer prevalecer las acciones a favor de la población.

En la *vertiente de tipo vertical* se impulsa una política nacional con sentido federalista que deje en claro los roles de los tres órdenes de gobierno; por ello, para una óptima funcionalidad, el gobierno federal es el res-

ponsable de impulsar la visión de Nación, el coordinador de la política nacional; el gobierno estatal debe velar por la normatividad y la suficiencia presupuestal, y el gobierno municipal o local debería encargarse de la operación. Todo ello, de manera subsidiaria, bajo el principio de *tan-to gobierno como sea necesario y tanta sociedad como sea posible*. ¿Quién debe diseñar la política dirigida a la juventud? El Estado mexicano: la sociedad y el gobierno. En conjunto, los tres órdenes de gobierno y la sociedad, para enriquecer las propuestas. El gobierno federal tiene la rectoría y coordinación para que la política pública se consolide.

Debemos reconocer que es complejo construir la política de juventud integral y, más aún, ejecutarla, pues se requiere de un importante esfuerzo de compromiso, de voluntad y de capacidad de todos los responsables de diseñarla y aplicarla. Sin embargo, eso es lo que permite definir el perfil de los servidores públicos que necesita la sociedad y el tipo de participación que los ciudadanos le debemos al país.

El tercer eje es el de la **Continuidad y Adaptabilidad**. Una vez que la política se haya establecido, deberá mejorarse de manera continua, en relación con las circunstancias que surjan. Por otro lado, un grave error sería dejar de aplicarla sabiendo que será de alto impacto social. Los tiempos políticos, el cambio de funcionarios públicos, la movilidad social y la falta de visión a largo plazo, son enemigos a vencer para que las políticas públicas dirigidas a la juventud trasciendan en el tiempo. Este planteamiento también lo comparten los politólogos Heinz Eulau y Keneth Prewitt,⁶⁸ quienes afirman que en una política pública los elementos más importantes son: “la conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella”.

Si los jóvenes han cambiado, las políticas deben transformarse. De hecho, las políticas de verdadero impacto son las que evolucionan. Las

⁶⁸ Heinz Eulau, politólogo de origen alemán que fuera el pionero en la investigación política, realizó diversas investigaciones en la Universidad de Stanford hasta convertirse en el Presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política. Como resultado de su aportación, se creó un premio con su nombre, que se otorga anualmente a los mejores investigadores en la materia. Por su parte, el doctor Keneth Prewitt es autor de más de una docena de libros y decenas de artículos en materia de política pública y demografía. En la actualidad es el responsable de la oficina del Censo de Estados Unidos. Es asesor del Banco Mundial, la OMS y la UNESCO en materia de política pública.

políticas dirigidas a la juventud deben contener un elemento generacional —porque las acciones desarrolladas en el campo juvenil deben estar conectadas y conservar coherencia con las desarrolladas en la infancia— con la que se instrumente posteriormente en los sectores adulto y de la tercera edad. Pero también deben tener un elemento generativo que permita a las personas y a los grupos propiciar condiciones y circunstancias, en lugar pensar que las acciones y los hechos sólo ocurren como destino inamovible o fatal.

El cuarto eje es el de la **Comunicación**, que integra las acciones para informar con transparencia a la sociedad sobre el conjunto de programas y actividades desarrollados en el ámbito de la juventud, buscando fortalecer la democracia participativa y manteniendo los vínculos permanentes con la realidad social. Estos vínculos permitirán conservar canales permanentes de diálogo entre el gobierno, la sociedad y los jóvenes.

El quinto eje es el referente a la **Legislación**, mismo que se abordó con amplitud párrafos más arriba. El establecimiento de este eje es relevante, en primer lugar, porque establecerá el marco jurídico y presupuestal para que las políticas y programas sean viables; en segundo lugar, porque la ley establece las condiciones para que un tema obtenga un carácter estratégico para el país; en tercer lugar, porque una ley establece patrones de conducta que con el tiempo modifican la cultura y la visión sobre temas específicos; y en cuarto lugar, porque el Congreso de la Unión es una “caja de resonancia” que ayudaría a posicionar el tema de la juventud, al transitar de los discursos populistas a la acción responsable.

El sexto eje es la **Evaluación**, que es clave para medir la eficiencia, pertinencia e impacto real de la política sobre la población juvenil, con el propósito de mejorar lo establecido y mantener la congruencia entre los programas y acciones y la realidad juvenil. Este eje lo abordaremos con mayor amplitud en el Paso 5.

Gestión eficiente de los recursos

El establecimiento de las políticas debe normarlo el criterio de equilibrio entre el ejercicio del gasto público y la efectividad de la política.

Normadas por una visión presupuestaria, las revisiones al gasto en el desarrollo y aplicación de las políticas deben ser periódicas. Las revisiones deben cuestionar el alcance de los resultados, tanto de los diferentes programas como de la labor institucional.

Respecto a este propósito es importante trabajar en el establecimiento de una metodología para el seguimiento del presupuesto con enfoque de juventud, pues éste permitirá un proceso ordenado como el siguiente:

1. Desarrollo del proceso de planeación, programación y presupuesto, con enfoque de juventud, lo que implica:
 - a. Definición de los objetivos de la política pública y sus prioridades,
 - b. Identificación de los recursos requeridos para el otorgamiento de los bienes y servicios con los que el gobierno pretende alcanzar el objetivo planteado,
 - c. Definición de los productos (bienes y servicios) con los que el gobierno pretende tener un efecto en la población objetivo,
 - d. Definición de los resultados que el gobierno espera tener en la población, a partir de proporcionar los productos (gasto), es decir, los beneficios esperados en las y los usuarios,
 - e. Formulación de las metas generales a partir de los objetivos de las prioridades de la política pública.
2. Análisis del impacto del gasto mediante los indicadores de economía, eficiencia y eficacia en la planeación, programación y presupuesto.
3. Inclusión del indicador "edad" en el esquema de la cadena mencionada.

Aunque el legislador cuenta con atribuciones para evaluar los programas dirigidos a la juventud, es difícil que directamente lleve a cabo esta función; sin embargo, se puede respaldar en las evaluaciones de

organismos con atribuciones para ello, como el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) o la Auditoría Superior de la Federación (ASF), aunque cabe señalar que los programas orientados a la juventud son analizados y evaluados de manera mínima.

Finalmente, la política dirigida a la juventud debe contar con prospectiva, que permita pensar en futuros escenarios posibles, que adelanten procesos a partir de los mismos jóvenes, de sus expectativas y sus aspiraciones.

Paso cinco: Evaluación

La evaluación es primordial para conocer la eficacia y eficiencia de la política. En primer lugar, nos proporciona datos sobre el desempeño de la política y ofrece información acerca del cumplimiento de sus objetivos y metas. En segundo lugar, contribuye a clarificar si los objetivos y metas relacionados con determinadas acciones, que pretenden influir sobre los factores asociados al problema, están o no generando resultados, es decir, nos permite medir el impacto social y la correlación causa-efecto. En tercer lugar, permite la formulación de otros métodos del análisis de políticas —por ejemplo, las revisiones del gasto, las revisiones generales de políticas como las que realizan organismos internacionales o los establecidos en México por los observatorios ciudadanos.

La evaluación se convierte en un insumo para la reestructuración del problema y la recomendación de políticas⁶⁹ o para la revisión de políticas alternativas para la solución del problema.⁷⁰

Paso 5: Evaluación

- **Transparencia** en el ejercicio público.
 - **Evaluación integral** apoyada en un Consejo de Evaluación.
 - Contar con un **Sistema Integral de Información y de Indicadores**.
-

⁶⁹ Paulina Curcio Curcio, *Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud*, *Revista Politeia*, vol. 30, núm. 38, Universidad Central de Venezuela-Instituto de Estudios Políticos, Venezuela, 2004, pp. 59-85.

⁷⁰ No es el objetivo de esta investigación analizar las diferentes definiciones acerca de la evaluación de políticas públicas. Para profundizar en esta materia, el lector puede acercarse al trabajo de A. Browne y A. Wildavsky (1983), "¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?", en J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988. 1998; o la "Introducción" del texto de W. Dunn, *Public policy analysis*, 2a. ed., Nueva Jersey, Prentice Hall, 1994.

En materia de juventud, la evaluación debe enfocarse a medir el impacto de la aplicación de los programas, acciones y demás mecanismos que conforman la política integral dirigida a la juventud.

Pero, además, la evaluación nos permite verificar que la estrategia esté funcionando; así, los responsables de su diseño deberán incorporar un conjunto de indicadores que les permita vigilar el desarrollo del plan y evaluar su desempeño, a fin de conocer en todo momento de su ejecución los resultados del mismo y hacer los ajustes oportunos para alcanzar los objetivos planteados.

Transparencia en el ejercicio público

Debido a que la política es la directriz de la gestión pública, las instancias responsables deberán, necesariamente, informar pública y periódicamente el resultado de la ejecución, con la finalidad de someter los resultados al escrutinio público.

En este sentido, se podrá evaluar de manera transparente la capacidad de los involucrados para producir sinergias, así como la funcionalidad de los programas aplicados y de los mecanismos de operación, junto con la capacidad real para generar efectos positivos hacia la sociedad.

Evaluación integral

La integralidad de la evaluación conlleva el desarrollo de un sistema que promueva la transparencia de las acciones y la rendición de cuentas como un imperativo ético que debe estar presente en toda política de gobierno. La evaluación moderna, más allá del control, busca fomentar la transparencia en la información con miras a propiciar el análisis, la crítica y propuestas, y, paralelamente, la participación social. Por otro lado, la evaluación permite visualizar si las acciones están articuladas y contienen bases sociales, además de posibilitar el continuo mejoramiento de las instituciones que atienden a la juventud y de sus programas, ya que permite contar con elementos para reforzar, modificar o eliminar las acciones que no están generando el valor suficiente.

Lo anterior coadyuvará a consolidar acciones de cambio que deriven en la creación de los espacios que permitan a las instituciones que atienden a la juventud avanzar en su propia renovación.

Por las razones anteriores y dada la complejidad del tema acerca de la juventud, estimo imperativo la creación de un **Sistema Integral de Evaluación** que tenga como organismo rector un **Consejo de Evaluación de la Política dirigida a la Juventud**, mismo que considere la participación conjunta de los diversos actores sociales, gubernamentales y privados.

Este Consejo tendría tres objetivos básicos:

- Desarrollar un instrumento de análisis, planeación y evaluación del quehacer institucional dirigido a los jóvenes para fortalecer los trabajos de coordinación, articulación, integración y supervisión de programas y políticas.
- Operar un instrumento de evaluación que permita cuantificar los avances cuantitativos y cualitativos de los programas, además de generar información confiable y oportuna relativa a la cobertura, la calidad de los servicios y el impacto de los programas y las políticas orientadas a los jóvenes.
- Promover mecanismos de comunicación y de información que permitan desarrollar procesos de mejora continua, con la participación del entorno público y privado de las tres instancias de gobierno, las dependencias y organizaciones sociales que operan y coordinan programas dirigidos a los jóvenes.

Asimismo, deberá formar parte del Sistema Integral de Evaluación un **Sistema de Información** que genere el carácter participativo de la evaluación.

- Una evaluación sustentada en indicadores de desempeño.
- Un proceso fundamentado en esquemas de autoevaluación.
- Una evaluación respaldada en la generación de reportes sistematizados, bases de datos y en la emisión de información especializada sobre los temas y variables que más afectan a los jóvenes.

Indicadores

Una tarea importante, pero a la vez compleja, ya que si se hace bien rompe las inercias y los paradigmas, es la selección y definición de indicadores. Éstos deben diseñarse para cada uno de los objetivos rectores y los programas de acción de la política pública, y en relación con la definición de metas y los compromisos asumidos por las dependencias y organizaciones en la operación de proyectos. Para un seguimiento puntual de la política pública hacia la juventud, propongo diseñar tres tipos de indicadores:

- a) De metas intermedias, procesos y recursos, que midan el desempeño y avance de los proyectos interinstitucionales y sociales.
- b) De desempeño, que evalúen los resultados en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de los servicios. Harán visibles las insuficiencias e inconsistencias, y apoyarán la adecuada toma de decisiones para el ajuste de las políticas y programas dirigidos a los jóvenes.
- c) De gestión, que proporcionarán información sobre las funciones y procesos operativos con los que trabajan las organizaciones y cuantificarán avances de los programas y su aportación al logro de los objetivos. También aportarán información sobre la calidad con la que se otorgan los servicios en relación con el desarrollo de la persona joven, sus necesidades y expectativas.

Las dimensiones a evaluar en la medida de lo posible y de acuerdo con las características de los indicadores son:

- **Impacto.** Se valorará el cumplimiento de los objetivos y prioridades de los programas, permitiendo cuantificar el alcance de objetivos políticos y sociales. Esta información será muy importante para los legisladores, ya que dispondrán de elementos claros para la asignación presupuestal.
- **Cobertura.** Medirá el alcance de los beneficios obtenidos por los jóvenes en relación con el universo potencial de usuarios.

- **Eficiencia.** Para cuantificar los costos unitarios y la productividad, para estar en posibilidades de evaluar la racionalidad en el uso de los recursos financieros y materiales, así como el factor humano.
- **Calidad.** Se expresará en qué medida los servicios o productos derivados de los programas intersectoriales satisfacen las necesidades de los jóvenes.

Otro aspecto fundamental del Sistema y de los registros de información es la aplicación de instrumentos y criterios para recopilar, analizar y evaluar la percepción de los usuarios, con el objetivo de conocer el grado de satisfacción y el pulso de la opinión pública respecto al tema.

Habrá que asegurarse que las políticas nacionales hacia la juventud sean difundidas de manera comprensiva para crear compromisos políticos y sociales, tanto en el ámbito nacional como en el local. A este respecto, será de gran importancia la participación de las instancias estatales que atienden a la juventud en la recuperación de las percepciones de los beneficiarios del programa. La celebración de reuniones estatales con las diferentes delegaciones de la APF, las secretarías de gobierno estatales y las autoridades municipales son fundamentales. El establecimiento de canales de comunicación mejora las relaciones. También las experiencias de campo pueden enriquecer la comprensión del gobierno sobre la situación de la juventud, la aplicación de las políticas y su beneficio.

Evidentemente, concluir esta ruta no es tarea de una sola persona o un solo organismo; es la suma de múltiples esfuerzos, compromisos, concertación y respaldo de actores y organismos.

La propuesta de política pública integral y sistémica constituye una aspiración real para una gestión eficaz en materia de juventud. La ruta marcada (GPS) en este libro es un instrumento que facilita el diseño, la ejecución y la evaluación de la política hacia la juventud. Es una guía sencilla pero con instrumentos valiosos que facilitarán la tarea a todos aquellos que están comprometidos con el *bien ser*, el *bien hacer* y el *bienestar* de la juventud y, por tanto, con la viabilidad de nuestra Nación.

Epílogo

El futuro próspero de cualquier nación puede estar directamente medido por las convicciones personales presentes de su juventud.

John Fitzgerald Kennedy

Es muy difícil llegar a una conclusión de un tema tan inacabado, tan dinámico. Un tema que todavía no acaba de nacer. Miles de veces se pronuncia retóricamente la palabra juventud, pero muy pocas se concluyen acciones de impacto positivo para los jóvenes.

Jóvenes siempre han existido, políticas eficientes para favorecerlos pocas veces.

Por ello, esta parte final del libro no es de conclusiones, sino un epílogo, es decir, una consecuencia o prolongación de algo que se supone terminado pero no lo está. El libro podrá terminarse pero el tema de política de juventud no. Éste aún debe concretarse, nacer, consolidarse.

Este libro intenta ser una provocación para la acción; busca disminuir en algo la retórica para pasar a la acción constructiva.

A veces tenemos que aprehender de la historia y de nuestros errores para comprender que debemos tomar el timón y dirigir las acciones hacia un rumbo claro, otras veces será necesario un giro total a la dirección. Pero aún antes es necesario que el Estado mexicano tome conciencia de que cada momento que tarda en actuar, limita oportunidades a la esperanza presente de la Nación.

Federico Quevedo escribió un ensayo dirigido a los jóvenes llamado ¡Rebélate!, en contra de la dictadura del relativismo; Stéphane Hessel escribió ¡Indígnate! y ¡Comprometeos!, en contra de la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica; este libro dirigido a los políticos, a los legisladores, a los diseñadores e implementadores de políticas públicas, podría llamarse ¡Despierta!, en contra la perorata populista y a favor de políticas reales para el desarrollo juvenil.

Lo cierto es que sin voluntad política, orden mental y conocimiento del tema será muy difícil que exista en nuestro país una política integral y sistémica de juventud.

Para comenzar, el primer paso consiste en que el tomador de decisiones dedique tiempo al tema de juventud, lo analice, lo revise, lo comprenda, lo asimile; el segundo paso, es decidirse a actuar con visión a mediano y largo plazo; el tercero es conjuntar y coordinar experiencia, conocimiento y acción; finalmente, la clave es perseverar, enmendar errores y cambiar lo que es superfluo y populista.

En el camino habrá múltiples resistencias, desde la incomprensión hasta la desesperación por obtener resultados inmediatos, aunque no tengan ningún impacto. El gran dilema del experto en política pública es tener que optar entre cambios de fondo a mediano y largo plazo o acciones superfluas y mediáticas en el corto plazo. Sin embargo, no todo es blanco o negro. Es viable una combinación que genere legitimidad política pero también transformaciones reales.

Si el experto en política pública de juventud tuviera que elegir una de las dos opciones sobre el dilema en cuestión, definitivamente tendría que decidir por la primera alternativa, es decir, por cambios de fondo que establezcan condiciones de desarrollo integral.

Para afrontar este reto se requiere valor, conocimiento y determinación, características que no han tenido los gobiernos en México. Tarde, pero sigue habiendo esperanza, la esperanza que representan millones de jóvenes que aman a su familia, a su comunidad, a su país; millones que crean, aportan y transforman. Quizá, si no estamos tan mal es por ellos. Ahora, el reto es ir por los que no aportan, no crean, no transforman y necesitan condiciones físicas, cognitivas o espirituales para lograrlo.

El joven es forjador de su propio destino. Los que más han recibido están más obligados a ser más solidarios, más participativos y más generosos; los que menos han recibido deben poner su voluntad y lo mejor de sí, pero el Estado mexicano debe crear las condiciones para que les sea más fácil transitar a mejores condiciones de vida y desarrollo.

Un política de juventud sólo podrá trascender en el tiempo y dar resultados de fondo social, en la medida en que considere la visión antropológica de la persona joven como persona integral; tomando en consideración su dimensión física, cognitiva y espiritual. Una visión biopsicosocial inmersa en la transcendencia de la misión que cada persona viene a cumplir durante su vida; misión que puede ir desde el sentido más básico, como es el bienestar económico, hasta el más profundo como pudiera ser la entrega de tiempo completo al servicio de los demás o la paz interna que da la satisfacción del deber cumplido.

Es claro que no puede lograrse el bien común sin que antes exista el bien ser, el bien hacer y el bien estar de las personas y comunidades. La crisis de las naciones, las económicas, las de las instituciones, las de las familias, no tienen su origen principal en los malos diseños institucionales sino en el individuo, en la persona. Las crisis del siglo XX y XXI que hemos vivido surgieron de la crisis de la persona, de la falta de sentido de vida, del olvido de los valores que moldean su conducta y carácter, pero sobre todo del relativismo y del hedonismo de la vida que lo llevan temporalmente por los caminos más fáciles pero que conducen a la insatisfacción total.

Por ello, la estrategia de política pública de juventud es una de las más difíciles de aplicar, ya que es en esta etapa de la vida cuando se presentan al joven numerosas opciones, buenas y malas, para definir el rumbo que la vida habrá de tomar, pero sobre todo se presentan y

promueven constantemente alternativas que proponen la vida placentera, sin esfuerzo, sin trabajo, sin compromiso. Ante esto, la política de juventud no debe ser ajena al desarrollo y la formación integral del joven; debe proporcionar los conocimientos y habilidades para la mejor toma de decisiones. Esta capacidad de decisión deberá ir acompañada de elementos que fortalezcan su autoestima, su capacidad de diálogo y convivencia, su voluntad pero, sobre todo, su deseo de superación y de vivir intensamente la vida para bien.

El desarrollo de capacidades, la movilidad social y la generación de oportunidades son claves para llegar a las poblaciones con mayor pobreza. Las políticas asistencialistas para los jóvenes con más carencias deben tener temporalidad; si no es así, se les habrá condenado a la dependencia. Los programas de becas, conciertos, torneos deportivos son positivos en la medida en que se elaboren con una visión de autodesarrollo, en donde los jóvenes participen en forma sistemática, organizada y continua. Estos programas sirven para despertar interés, compromiso, anhelos, pero no generan desarrollo si no se continúan o si no se prevén los medios para su seguimiento.

Las políticas de desarrollo para los grupos juveniles en condiciones de mayor vulnerabilidad deberán ser muy concretas y específicas, con objetivos e indicadores que tengan alcances realistas.

Las visiones asistencialistas y populistas han fomentado el paternalismo y la cultura de la dependencia, por eso, aunque existen realidades de pobreza, de vicios, de violencia, de soledad, se debe fijar una postura clara en relación con el hecho de que el joven puede y debe cambiar su destino cuando se lo proponga. Es muy relevante considerar al joven como actor estratégico para el desarrollo de su propia familia, de su comunidad, de su país. Lanzar programas únicamente de corte asistencialista es condenar a la Nación a un desarrollo limitado y no confiar en el potencial de los jóvenes, en su propio poder de transformación y de cambio.

Todo lo anterior se puede lograr con un proyecto de Nación y una política sistémica e integral en que la voluntad y claridad de las funciones que lleven a cabo diferentes actores es clave para obtener resultados de verdadero impacto social. Los padres y madres de familia, como primeros

educadores, y los docentes que conviven a diario con los niños y jóvenes son indispensables en la política de juventud. Sin embargo, dado el tamaño del reto y la diversidad juvenil, es necesario que organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, Iglesias, empresarios, legisladores y expertos se involucren en un esfuerzo coordinado para incidir subsidiaria y solidariamente en este esfuerzo de gran envergadura.

Todavía hay tiempo, aunque cada vez menos, para que el Estado mexicano asuma un rumbo claro en el tema en cuestión. La viabilidad y recomposición social de la Nación tienen en el tema juvenil el principal reto, pero únicamente con generosidad, visión, voluntad y humildad se podrá incidir realmente en el desarrollo integral de los jóvenes para construir la Patria que todavía puede y debe ser.

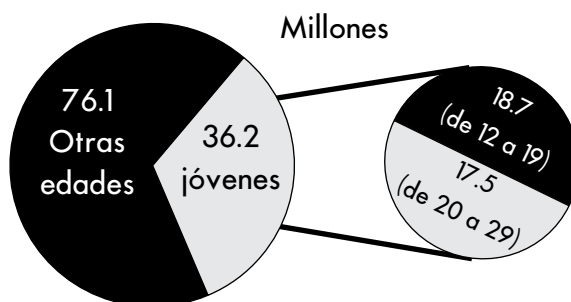
Panorama estadístico de la juventud mexicana

De acuerdo con el *Censo de población y vivienda 2010*,⁷¹ en México existen 112.3 millones de habitantes, 36.2 millones son jóvenes cuya edad oscila entre los 12 y los 29 años.⁷² De éstos, 17.8 millones son hombres y 18.4 millones son mujeres.

Al hablar de la distribución por edades en este momento, se puede decir que 17.5 millones tienen entre 12 y 19 años y 18.7 millones son adultos jóvenes de entre 20 y 29 años (v. gráfica 1).

⁷¹ *Censo de población y vivienda 2010*, México, INEGI, 2010.

⁷² Recordemos que para los fines de este estudio, y de acuerdo a la Ley del IMJUVE, el rango de edad a considerar para determinar a la persona joven es de los 12 a los 29 años.

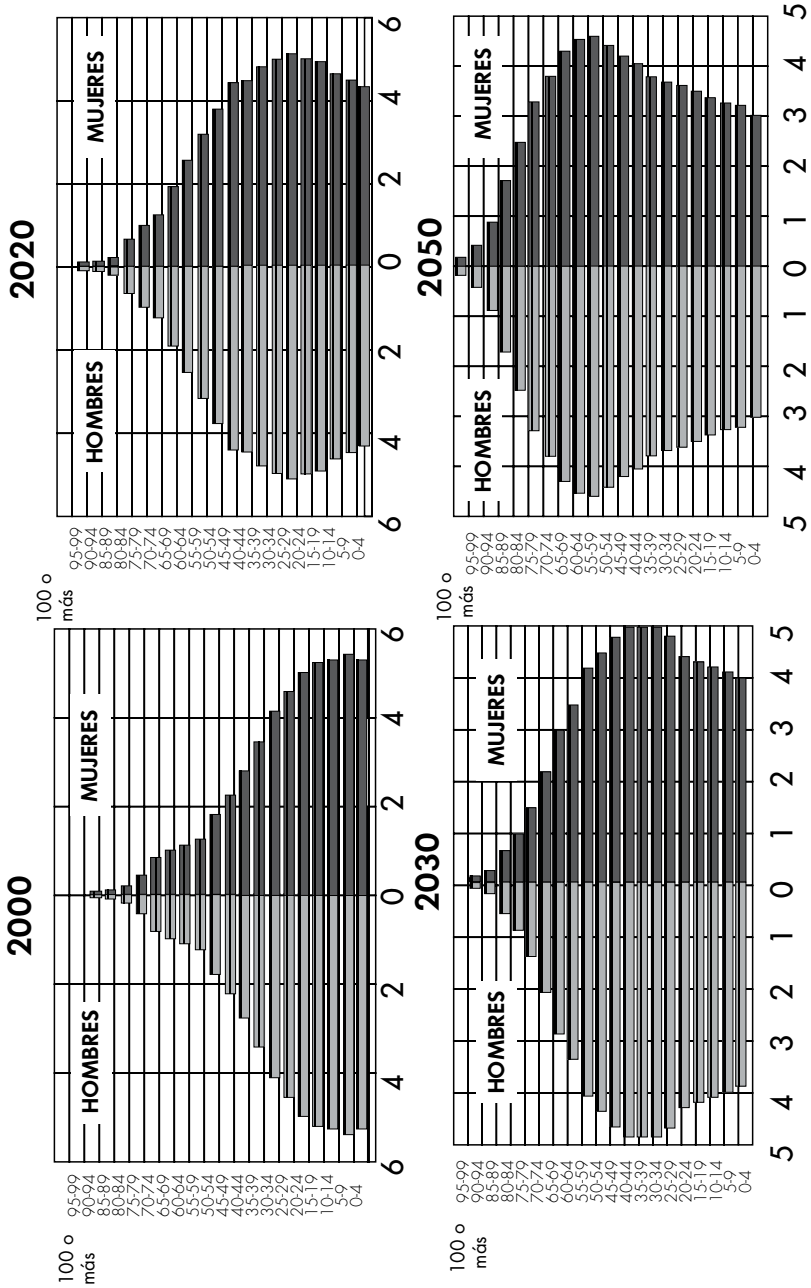
Gráfica 1. Población joven por grupos de edad, 2010

Fuente: En millones de habitantes. Datos del Censo de población y vivienda 2010, INEGI, 2010.

La caída en el índice de mortalidad, que ocurre de manera ininterrumpida desde la década de los treinta, y la declinación de la fecundidad, que se remonta a fines de los años sesenta, marcaron el punto de arranque de la transición demográfica en la que se encuentra actualmente el país. Según el Consejo Nacional de Población (Conapo), el crecimiento de la población joven es más dinámico que el de los grupos de menor edad, ya que todavía se ve influido por la elevada fecundidad del pasado, donde la desaceleración del crecimiento demográfico no ha impedido que la población siga aumentando rápidamente en números absolutos.



De acuerdo con las proyecciones de población del Conapo, se espera que el sector juvenil, de 12 a 29 años, que alcanzó su participación relativa más alta dentro del total de la población en los primeros años de la década de los noventa (37% en 1995), se estabilice con una meseta que continuará hasta el año 2030, para decrecer paulatinamente hasta llegar a representar para el año 2050 sólo 19.2% del total de la población (v. gráfica 2).

Gráfica 2. Pirámides de población, 2000-2050, México



Ahora bien, existen diferentes grupos de jóvenes: mujeres, hombres, habitantes de zonas rurales o asentamientos urbanos, de origen indígena y no indígena, que incluso podemos clasificar por el grupo de edad al que pertenecen (v. gráfica 3).

Gráfica 3. Jóvenes entre 12 y 29 años por grupo de edad

Grupo de edad (años)			Total
12 a 14	3.3 mill. (50.0%)	3.2 mill. (49.4%)	6.5 mill.
15 a 19	3.3 mill. (50.1%)	5.5 mill. (49.9%)	11.0 mill.
20 a 24	4.8 mill. (48.7%)	5.1 mill. (48.7%)	9.9 mill.
25 a 29	4.2 mill. (47.9%)	4.5 mill. (52.1%)	8.8 mill.
Total	17,8 mill. (49.2%)	18,8 mill. (50.8%)	36.2 mill.

Fuente: Encuesta nacional de juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 4; con datos del Censo de población y vivienda 2010, INEGI, 2010.

Bono demográfico

Con base en estos datos, en la actualidad se presenta una oportunidad demográfica inigualable:⁷³ contamos con una cantidad inédita de personas en edad productiva que duplicará a la población económicamente dependiente, es decir, aquellas menores de 14 años y mayores de 65; ello ocurrirá durante las primeras décadas del siglo XXI. Lo que además promete un futuro esperanzador, pues los jóvenes tienen características dinámicas que hacen pensar que la sociedad tiene mayor oportunidad de desarrollarse de una forma mucho más completa.

⁷³ "Consecuencias del cambio en la estructura por edad: bono demográfico y población joven", en *Memoria del Foro Nacional: Las Políticas de Población en México. Debates y Propuestas para el Programa. La Situación Demográfica de México*, Conapo, México, 2006, p. 107.

En relación con los años setenta del siglo pasado, cuando había una relación de *alta dependencia* entre las personas en edad productiva y aquellas que no estaban en este rango. Proporcionalmente, a cada persona en edad productiva correspondía poco más de otra persona en edad no laboral. La proporción actual varió; ahora, por cada persona que está en el rango de edad NO productiva hay dos personas que SÍ están en ese rango de edad, y se espera que esa relación favorable llegue a su punto de inflexión hacia la segunda década del presente siglo.

En el 2050, por cada persona en edad productiva habrá 0.6 personas que estarán en edad no laboral, un aumento en la relación de dependencia derivado del envejecimiento demográfico en el que poco más de la mitad de la población dependiente estará conformada por adultos mayores.

Intereses y necesidades de los jóvenes

A fin de conocer los intereses prioritarios para los jóvenes, revisaremos los resultados de la última Encuesta Nacional de Juventud realizada en el año 2010, que muestra los intereses del sector poblacional que se ubica entre los 12 y 29 años de edad. La encuesta, aunque es una valiosa herramienta para conocer lo que los jóvenes piensan, en comparación con la Encuesta del 2005 y la del 2011 omitió temas que pudieran cuestionar a la clase política.

Como se mencionó, la condición de los jóvenes es muy variada; por ello es interesante conocer que además del gran volumen en términos poblacionales, este inmenso grupo de personas experimenta determinadas dinámicas familiares que influyen en su comportamiento social.

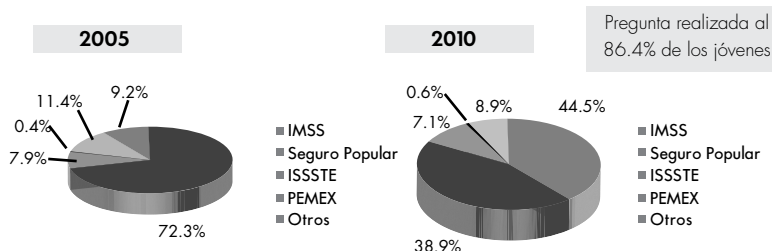
Así, 56.2% vive con ambos padres, 15.4% vive con su pareja e hijos cuando es el caso, es decir, está formando nuevos núcleos familiares, y 14.9% viven con su mamá, cifra que contrasta con el 3.8% de quienes sólo viven con su papá ó el 5.6% que viven solos.

Salud

Si bien los jóvenes tienen un porcentaje mucho más elevado de salud en relación con el resto de los grupos etarios, también requieren de servicios

de salud específicos en temas como el tratamiento de las adicciones, la prevención, la sexualidad, la nutrición y la salud física (v. gráfica 4).

Gráfica 4. Jóvenes entre 12 y 29 años con acceso a servicios de salud pública



Fuente: Encuesta nacional de juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 14.

Es de particular interés que uno de cada cinco jóvenes entre 12 y 29 años de edad ha consumido tabaco alguna vez en su vida y que la mitad de los jóvenes ha probado alcohol al menos una vez. En comparación con el 2005, el cambio porcentual más importante ocurrió en las mujeres, quienes pasaron de 32.1% a 45.6%, en el consumo de tabaco.

Sexualidad

En esta materia destaca que entre los más jóvenes ha crecido la porción de quienes han tenido relaciones sexuales. En la actualidad uno de cada tres jóvenes menores de 19 años ha tenido esa experiencia, en comparación con 22.3% en el año 2000.

A pesar de las campañas de difusión sobre sexualidad, el embarazo en edades tempranas —antes de los 19 años—, pese a que ha disminuido en relación con los datos del año 2000, continúa siendo alto, 6.6% antes de los 17 años y 19.2% entre 18 y 19 años de edad. Asimismo, casi la mitad de las mujeres de entre 20 y 24 años han estado embarazadas por lo menos una vez en su vida.

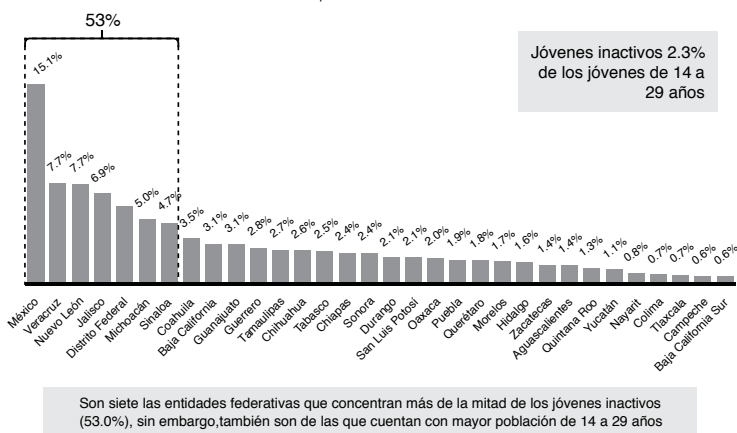
Trabajo

Como consecuencia de la falta de oportunidades, la desigualdad y una educación deficiente o inequitativa, los jóvenes en México, así como en

otros países de América Latina, tienen un encuentro complicado en el cambio de la etapa escolar a la vida productiva, además de que muchos de ellos no tuvieron la oportunidad de estudiar.

Así, las oportunidades laborales son limitadas en un mercado que ofrece ingresos precarios y, en algunos casos, discriminación e informalidad (v. gráfica 5).

Gráfica 5. Distribución de los jóvenes inactivos de 14 a 29 años por entidad federativa



Fuente: Encuesta nacional de juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 25.

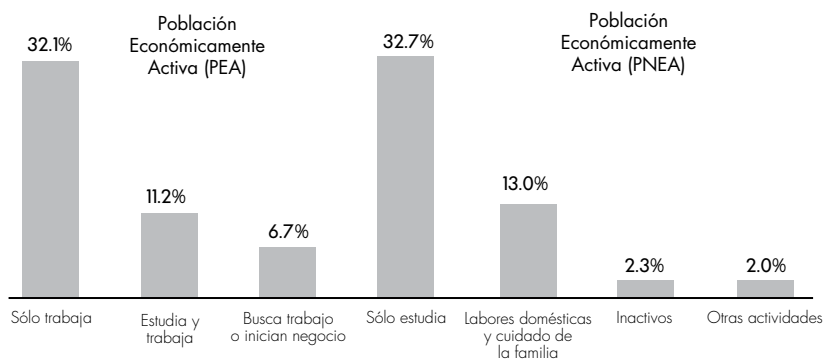
De los jóvenes que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA)⁷⁴, 32.1% sólo trabaja, 11.2% estudia y trabaja, mientras que 6.7% busca trabajo o pretende iniciar un negocio.

En cuanto a los jóvenes que forman parte de la Población No Económicamente Activa (PNEA),⁷⁵ 32.7% sólo estudia, 13% se dedica a labores domésticas y cuidado de la familia, 2% se dedica a otras actividades y 2.3% está inactivo (v. gráfica 6).

⁷⁴ PEA, personas que forman parte del grupo de 14 años o más, que durante el periodo del levantamiento de la ENJ 2010 realizaron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizarla (población desocupada abierta).

⁷⁵ Son personas de 14 años o más que durante el levantamiento de la ENJ 2010 no tuvieron un empleo, ni realizaron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en el último mes previo.

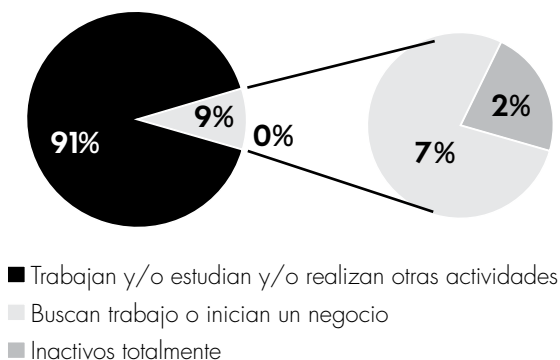
Gráfica 6. Jóvenes de 14 a 29 años, por condición de actividad



Fuente: Encuesta nacional de juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 22.

De acuerdo con los resultados de la ENJ 2010, es preocupante que del total de la PEA y de la PNEA, el 9% (integrado por los jóvenes que buscan trabajo o quieren poner un negocio y por los que están totalmente inactivos) carezca de las opciones para acceder a las oportunidades educativas o de trabajo remunerado para elevar su calidad de vida (v. gráfica 7).

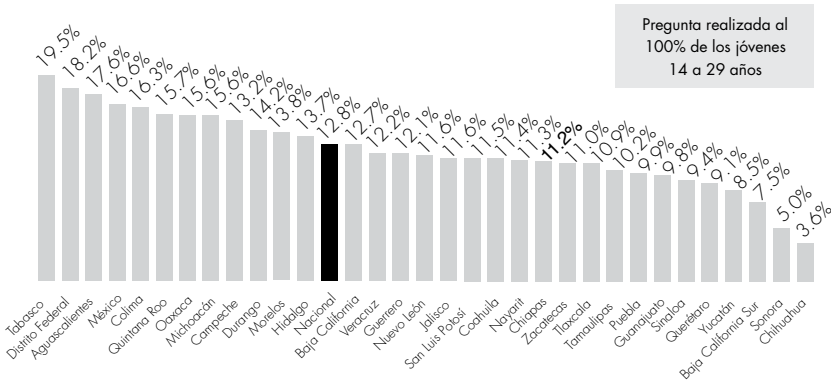
Gráfica 7. Total PEA y PNEA (%)



Fuente: Análisis propio, con datos de la Encuesta nacional de juventud, IMJUVE, México, 2010.

Un importante hallazgo de la Encuesta Nacional de Juventud es que ocho de cada 10 personas reportaron estar satisfechas con su trabajo actual, sin existir diferencia significativa entre los grupos, ni por edad ni por sexo (v. gráfica 8).

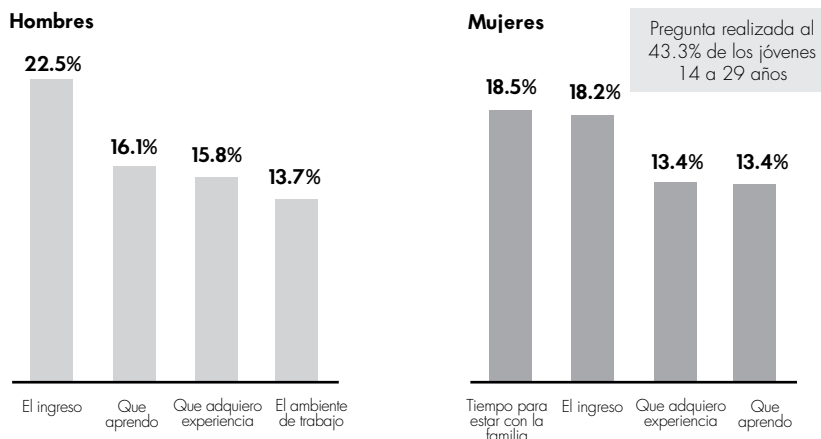
Gráfica 8. Jóvenes entre 14 y 29 años según intención de poner un negocio propio



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 28.

Cuando hablamos de *emprendedurismo* en México es muy importante tener en cuenta que los jóvenes son una población con la energía y la creatividad suficientes para iniciar nuevos retos; sin embargo, por las condiciones y oportunidades con la que cuenta, sólo uno de cada diez jóvenes dice haber intentado alguna vez poner su propio negocio. Y aunque de manera marginal —13.1% versus 12.5%—, las mujeres resultan ser más emprendedoras que los hombres (v. gráfica 9).

Gráfica 9. Jóvenes entre 14 y 29 años por sexo, según lo que más les gusta de su trabajo actual

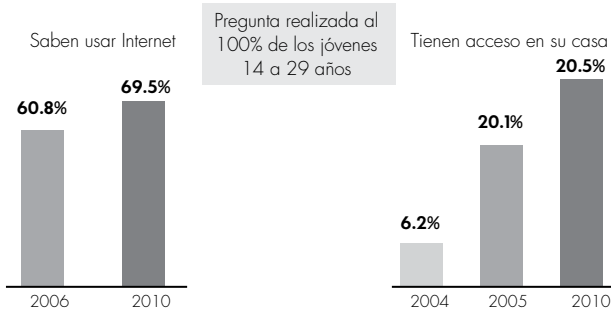


Fuente: Encuesta nacional de juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 28.

Socialización y participación

En México son reducidos los espacios de convivencia para los jóvenes, por lo que Internet y las redes sociales han cobrado un auge importante. De acuerdo con diferentes especialistas, la actividad en las redes sociales evita que los jóvenes se sientan solos, aunque la "compañía" sea virtual y la "soledad" real. Estos medios permiten a los jóvenes tener a los amigos a cualquier hora, y, por otro lado, se han convertido en herramientas de información y un factor de construcción de identidad social (v. gráficas 10 y 11).

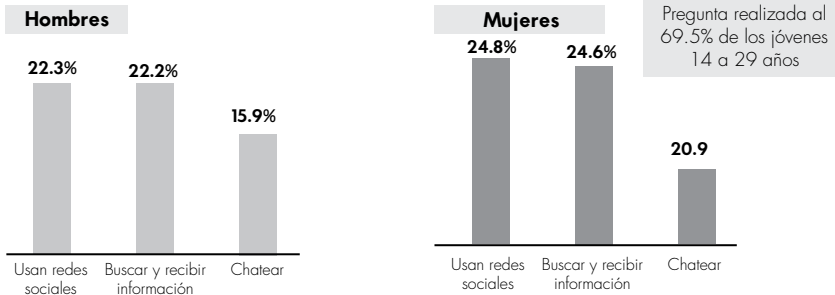
Gráfica 10. Jóvenes entre 12 y 29 años con acceso a Internet en su casa



El porcentaje de jóvenes que dijo saber usar internet en 2010 alcanza casi 70% mientras que la proporción con acceso a Internet en su casa se incrementó 4.5 veces en la última década

Fuente: Encuesta Nacional de Juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 29.

Gráfica 11. Jóvenes entre 12 y 29 años por sexo, según los tres principales usos que le dan a Internet



Las redes sociales son el principal uso que tanto hombres como mujeres ese gusto por la búsqueda y recepción de la información y en menor medida chatear

Fuente: Encuesta Nacional de Juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 31.

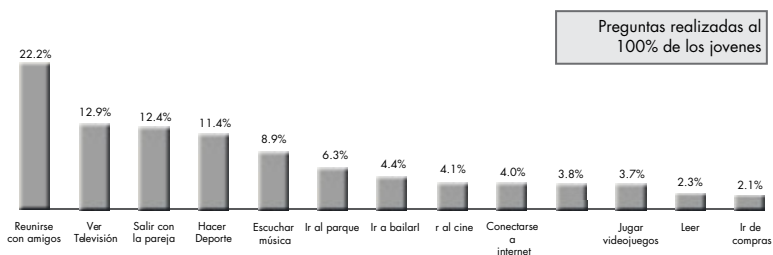
De acuerdo con un estudio realizado por la empresa *Cartoon Network* en noviembre del 2011, en la que tomó una muestra de 3 mil 750

entrevistas en la región latinoamericana (750 de éstas se realizaron en México), 55% de los adolescentes usa las redes sociales primordialmente para comunicarse con sus amigos y tres de cada 10 usan los celulares para conectarse a Internet.

En este nuevo contexto, las relaciones sociales se han ido modificando, lo que implica cambios en las preferencias y comportamientos, dato relevante para entender a los jóvenes de hoy.

Resulta interesante ver que entre las relaciones sociales, el noviazgo es una de las más importantes y comunes entre los jóvenes, ya que 75.2% de los jóvenes de entre 15 y 19 años de edad ha tenido o tiene una relación de noviazgo. Asimismo, una de las actividades que los jóvenes realizan en su tiempo libre de manera preponderante es "reunirse con sus amigos": 22.2% (v. gráfica 12).

Gráfica 12. Jóvenes entre 12 y 29 años, según la principal actividad que realizan en su tiempo libre para divertirse



La reunión con amigos es la principal actividad de los jóvenes de localidades urbanas* reportan en mayor proporción salir con la pareja, conectarse a internet e ir al cine, mientras que los jóvenes que habitan localidades no urbanas prefieren reunirse con amigos, ver televisión y hacer deporte

*Localidad urbana se considera a partir de 15 mil habitantes

Fuente: Encuesta nacional de juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 34.

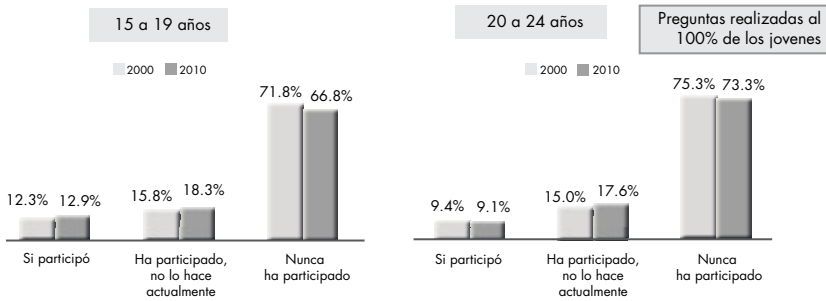
Los principales temas que platican los jóvenes en pareja son: sobre los amigos (87%), su futuro (82%), los estudios (79.2%), sexo (59%), trabajo (53.1%), y la política, como último tema de interés, (29.4%).⁷⁶

⁷⁶ Pregunta de la ENJ 2010 realizada a 78.3% de los jóvenes que están en situación de noviazgo y que hablan con sus parejas, principalmente sobre temas personales e íntimos.

También 83% de jóvenes mexicanos se reconoce como profesante de la religión católica, mientras que 9.1% dice ser de otra religión y 7.9% señala no tener ninguna preferencia religiosa.

Es evidente el bajo interés de los jóvenes por la participación ciudadana, porque su presencia en los espacios públicos es baja. De los 36 millones de jóvenes de 12 a 29 años de edad que hay en México, en promedio sólo 2.3 millones (11%) participan en alguna organización o asociación. De éstos, 10.3 millones son hombres y 10.7 millones son mujeres (v. gráfica 13).

Gráfica 13. Jóvenes entre 15 y 24 años que participan en organizaciones o asociaciones



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 39.

La participación juvenil se da sobre todo entre hombres y mujeres de entre 15 y 24 años de edad, en tres ámbitos: el deportivo, el estudiantil y el religioso. En el deportivo, los hombres participan en 4.5% (1 millón 640 mil jóvenes) y las mujeres en 2.6% (970 mil 200 jóvenes), en las organizaciones estudiantiles participan en 1.7% (646 mil 800 jóvenes), y en 2.4% (877 mil 800 jóvenes), respectivamente. Y en las actividades religiosas se involucra 1.02% (369 mil 600) de los hombres y 2.1% (762 mil 300) de las mujeres.⁷⁷

Para promover una mayor participación e involucrar a los jóvenes es necesario incrementar los niveles de confianza en las instituciones, tema difícil si consideramos que este sector de la población confía en un nú-

⁷⁷ Análisis propio, con base en datos de la ENJ 2010.

mero reducido de profesiones e instituciones. Por ejemplo, de acuerdo con la *ENJ 2010*, en una escala de calificación del 1 al 10, los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad dicen confiar más en los médicos (8.2), en la escuela (8.1), y en las universidades públicas (7.8). En la respuesta de los jóvenes a la pregunta sobre la confianza que tienen en sus instituciones, los políticos obtienen las calificaciones más bajas. Los últimos seis lugares de la tabla los ocupan actores gubernamentales o vinculados con el gobierno; sobresalen las bajas calificaciones de los partidos políticos (6.3) y de los diputados (6.3) (v. cuadro 1).

Cuadro 1

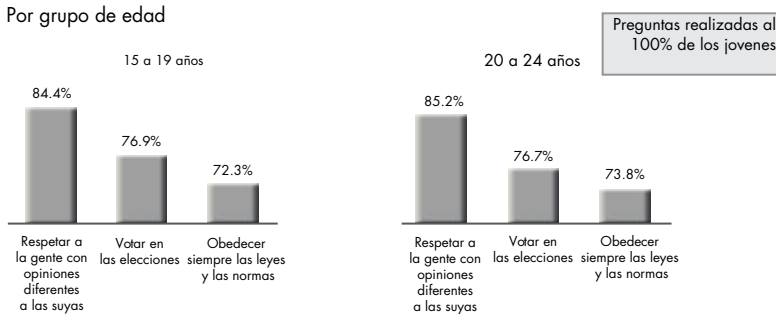
Lugar	Calificación	Institución
1	8.2	Los médicos
2	8.1	La escuela
3	7.8	Las universidades públicas
4	7.6	El ejército
5	7.5	Las (os) maestras (os)
6	7.3	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos
7	7.2	Los medios de comunicación
8	7.2	Los bancos
9	7.2	Los curas, sacerdotes o ministros religiosos
10	7.1	El Instituto Federal Electoral
11	6.8	La Suprema Corte de Justicia de la Nación
12	6.8	El gobierno federal
13	6.7	Las organizaciones no gubernamentales
14	6.6	Los sindicatos
15	6.3	Los partidos políticos
16	6.2	Los diputados federales
17	6.0	La policía

Fuente: *Encuesta Nacional de Juventud*, IMJUVE, México, 2010.

En este contexto, también podemos revisar los temas de tolerancia, discriminación y civismo, donde encontramos que la mayoría de los jóvenes están de acuerdo con respetar a quienes tienen opiniones distintas; sin embargo, sólo un poco más de 70% considera importante obedecer

siempre las leyes y normas, lo que resulta muy peligroso para el desarrollo democrático y cívico de nuestro país (v. gráfica 14).

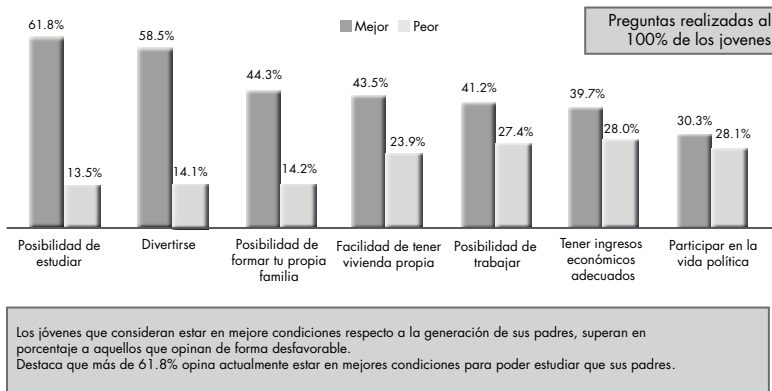
Gráfica 14. Jóvenes por grupo de edad que están de acuerdo con...



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 42.

En el cambio generacional y perspectivas a futuro destaca que los jóvenes reconocen que hoy existen mejores condiciones que las que vivieron sus padres (v. gráfica 15).

Gráfica 15. Jóvenes entre 12 y 29 años que consideran que en comparación con la generación de sus padres están mejor o peor en cuanto a...



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud, IMJUVE, México, 2010, p. 43.

Inserción social

Para hablar de futuro es necesario considerar que en nuestro país, como en otras naciones latinoamericanas, existe una gran cantidad de personas en la adolescencia y la juventud que están atravesando por el proceso de inserción a la vida social mediante dos mecanismos fundamentales: la escolaridad y la inclusión al mundo laboral, ninguno es más fácil que el otra. En este sentido, hay que resaltar que en materia de educación existen circunstancias de inequidad, derivadas de las propias condiciones sociodemográficas de México.

La distribución del territorio nacional, la multiculturalidad, la persistente desigualdad social, así como los diferentes procesos de políticas y reformas educativas han influido en un sistema educativo que, pese a tener una enorme cobertura y la obligatoriedad y estar garantizado constitucionalmente en educación básica y media superior (recientemente aprobada en la H. Cámara de Diputados), no logra cubrir las necesidades de la población que desea estudiar. Un ejemplo de esta situación es que sólo uno de cada cuatro jóvenes tiene acceso a la educación superior.⁷⁸

Si bien existen, además del Sistema Educativo Nacional, programas de educación para personas jóvenes y adultas, que van desde acciones gubernamentales, privadas o de organismos civiles enfocados en la alfabetización, hasta la educación para el trabajo, éstos no alcanzan a satisfacer las necesidades de numerosos grupos de jóvenes, tanto de zonas urbanas como rurales, que requieren ser atendidos.

Es el caso de la formación para el trabajo, donde existen diversas acciones de agentes gubernamentales, no gubernamentales y de la iniciativa privada. Estas instancias confluyen en un campo de acción que prepara a los jóvenes como actores productivos, aunque no consideran acciones articuladas, estructuradas y profesionalizadas en un esquema integral para atender las necesidades de este grupo social.

⁷⁸ De acuerdo con la conferencia "Desafíos y retos de la educación superior" impartida por Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Subsecretario de Educación Superior de la Secretaría de Educación Pública.

Así, el reto ya no sólo consiste en atender el rezago educativo, sino, también, educar a los jóvenes para la vida y el trabajo productivo, de tal manera que se conviertan en los agentes del cambio.

Riesgos

Si bien los jóvenes son el grupo de población que cobra mayor importancia y trascendencia para México, no sólo por su índice demográfico, sino por su papel estratégico en el desarrollo de nuestro país; también son un foco de alerta y objetivo de atención para el diseño de políticas y programas de gobierno. El comportamiento de la población joven determina algunos de los fenómenos sociales en nuestro país, tanto en un aspecto positivo, como puede ser su participación en el crecimiento económico, pero también en el aspecto negativo, como su participación en la delincuencia.

Si se considera que la coyuntura nacional es delicada, y —dada de una desaceleración económica que genera un incremento en el desempleo y graves problemas de seguridad— estamos obligados a prestar atención en los jóvenes teniendo en cuenta que están sometidos a diferentes riesgos que afectan en conjunto a la sociedad.

Aunque en estos momentos hay mejores condiciones de vida para los mexicanos, también existen múltiples rezagos que requieren de atención inmediata, como es el caso de las oportunidades de empleo y educación, ya que de no hacerlo se corre el riesgo de incrementar la problemática social.

Una medida para evitar lo anterior es atender las necesidades de este sector de la población en materia de empleo y educación. Sin embargo, hay otras casusas que pueden ser igual o más importantes como:

- **La desintegración familiar.** En nuestro país existen poco más de 2 millones de familias monoparentales, lo que significa que una sola persona debe afrontar el triple reto de la formación, la economía y la convivencia social. En la práctica, esto no sucede así, lo que genera enormes vacíos de comunicación, de valores cívico-éticos y afectivos. Asimismo, uno de cada cuatro hogares siete millones de

hogares sufre de violencia intrafamiliar,⁷⁹ lo que trae como consecuencia la ruptura de la familia mediante el divorcio o abandono del hogar, ya sea por alguno de los cónyuges o por los propios hijos. Es importante destacar que la falta de uno de los padres elimina la complementariedad entre el hombre y la mujer, llevando a que uno tenga que hacerse cargo de mayores responsabilidades, descuidando otras como el trabajo, el hogar, la formación de los hijos, la orientación familiar, la convivencia, el gasto familiar y la comunicación.

- **La pérdida del sentido de vida y el materialismo.** La falta de objetivos trascendentales, el “inmediatismo” por conseguir bienes personales, la carencia de relaciones afectivas estables y la falta de valoración del potencial propio, hacen decaer la autoestima. Esto, a su vez, genera un vacío existencial que puede llevar fácilmente a exponer la vida para conseguir la prosperidad que mediante otras vías se ve muy complicado conseguir.
- **La deserción y reprobación escolar.** La falta de cobertura educativa en el nivel medio superior es la causa de que cada año miles de jóvenes se queden sin oportunidad de estudiar. Sólo para el ciclo escolar 2009-2010, 2.4 millones quedaron fuera del sistema escolarizado. A esto se suman los cerca de 615 mil jóvenes que en promedio desertarán al final del ciclo escolar. En educación superior, solamente ingresará 27.6% de la población en edad de cursarla.
- **Falta de visión sobre la realidad juvenil y carencia de una política pública a favor de las y los jóvenes.** Hay quienes señalan que los jóvenes son el futuro del país, sin ver que son el presente; otros apuestan a que la juventud es una “enfermedad que se cura con el tiempo”. Para ellos, hacer política pública dirigida a la juventud no es relevante a menos que sirva para obtener votos en las elecciones. Los actuales estilos de vida de los jóvenes hacen que aumenten los riesgos en materia de salud, desde el sobrepeso y la obesidad, los accidentes, las defunciones por enfermedades asociadas a la maternidad, las enfermedades infecciosas o de transmisión sexual, como el VIH, hasta las afecciones ocasionadas por el

⁷⁹ Estimaciones al 2010, del Conapo y de la *Encuesta Nacional de Juventud 2005*.

consumo de alcohol, tabaco o drogas. Por otra parte, en muchos casos el camino hacia la adultez, significa el abandono del hogar de origen para conformar el propio, siendo este fenómeno el origen de muchos riesgos, que incluyen, entre otros, la desintegración, el abandono y la migración.

Finalmente, y a manera de conclusión, el primer diagnóstico que nos encontramos en esta revisión es que en México tenemos una oportunidad esperanzadora para construir un país mejor. Lo más importante es que este cambio puede concretarse cuando se logre un equilibrio entre el poder ciudadano y el poder político. Sólo de este modo puede pensarse una política pública integral, que enfoque su esfuerzo en ver al joven como un ser humano que necesita las condiciones idóneas para lograr su exitosa inserción en la sociedad. Una política encaminada a la ampliación de posibilidades de estudio y con la visión de un futuro promisorio son indispensables para pensar en nuestro país a corto, mediano y largo plazos. Es necesario, también, el compromiso de todos los actores políticos, sociales y económicos.

Ejemplos de programas de juventud con errores en su diseño

Programa 1 Albergues Escolares para Jóvenes Indígenas	
<i>Institución que lo opera</i>	Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Gobierno de Campeche
<i>Consideraciones sobre su diseño</i>	<p>Este programa bien puede considerarse reduccionista y superficial porque descuida las diferentes dimensiones de los jóvenes y satisface únicamente sus necesidades materiales y físicas, además de que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Está dirigido a un grupo muy limitado de beneficiarios. • No cuenta con mecanismos de evaluación que permitan comparar si el apoyo a los alberges impacta realmente en la disminución de la deserción escolar. • Si bien ayuda a los beneficiarios al brindarles un espacio que les garantice asistir a la escuela, reduce la posibilidad de que convivan con su familia y con su entorno.
<i>Objetivo</i>	Otorgar apoyo a niños y niñas indígenas que habitan en localidades que no cuentan con servicios de educación básica y media superior para que ingresen y concluyan sus estudios en esos niveles lo que implica fortalecer los servicios que se otorgan en los albergues escolares y comunitarios.

*Resumen del programa***Descripción general**

Con la finalidad de mantener en funcionamiento diferentes albergues, el Gobierno del estado, a través de la SEDESORE, apoya mensualmente a los albergues con seis mil pesos.

El apoyo económico está destinado a resolver algunos gastos que requieren para su funcionamiento, entre otros: alimentación, mejoramiento de la infraestructura, pago de la energía eléctrica, personal operativo, mantenimiento, higiene personal de los jóvenes y limpieza del albergue.

El monto de inversión para el programa es de 1 millón 296 mil pesos, cantidad que se apega a la normatividad que marcan las instancias correspondientes en materia de Asistencia Social y Servicios Comunitarios, así como a la asignación presupuestal que se fije a la SEDESORE.

Características

- Los beneficiarios deberán cumplir los siguientes requisitos:
 1. Estar inscritos en alguno de los albergues indígenas y/o comunitarios que se encuentren en funcionamiento y operación.
 2. Apoyar en las acciones que se acuerden con el comité de apoyo de los albergues, el que deberá estar normado en el reglamento interno del propio recinto.
- En este programa los padres de familia participan con acciones determinadas, en solidaridad con SEDESORE y el comité de apoyo.
- El programa pretende utilizar los recursos para mejorar las condiciones de atención y servicios que se prestan en los albergues a los beneficiarios de los mismos, estipulados en las reglas de operación.
- En conjunto con los padres de familia se llevan a cabo los compromisos de participación solidaria para realizar acciones de beneficio común en el ámbito de los albergues, en favor de los niños y jóvenes que asisten a éstos.

Programa 2 Programa Jóvenes en Situación de Riesgo	
<i>Institución</i>	Instituto de la Juventud de la Ciudad de México
<i>Consideraciones sobre su diseño</i>	<p>Este programa puede considerarse reduccionista porque se centra en un solo ámbito de atención a los jóvenes, no toma en cuenta las demás afectaciones que genera la deserción escolar, el consumo de drogas o la delincuencia.</p> <p>Entre las principales consideraciones críticas en torno a su diseño destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se limita a apoyar económicamente a los jóvenes. • Reduce la atención a los jóvenes de determinadas zonas de la Ciudad de México, sin considerar que hay otros miembros de este sector etario que podrían estar en riesgo. • Mantiene una visión sesgada en la solución de la problemática juvenil, al pretender que con apoyo económico se previenen y resuelven los distintos riesgos a los que se enfrentan los jóvenes.
<i>Objetivo</i>	Ofrecer alternativas para que los jóvenes retomen sus estudios o bien tengan una capacitación en materia laboral, al apoyarlos con recursos económicos y al abrirles espacios que les permitan fortalecer sus vínculos familiares y comunitarios.
<i>Resumen del programa</i>	<p>Descripción general</p> <p>El Programa Jóvenes en Situación de Riesgo va dirigido a los jóvenes que viven en colonias catalogadas como de alta incidencia delictiva y violencia y que, por diversos motivos, han dejado de estudiar.</p> <p>Se les ofrecen alternativas en materia de estudio, trabajo, deporte y recreación, que les permitirán tener un futuro diferente.</p> <p>Características</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los beneficiarios reciben la “Tarjeta soy joven” que les permite recorrer la ciudad en transporte público de forma gratuita. (Apoyo incluido en los programas Jóvenes en Situación de Riesgo, y en Jóvenes en Impulso) • Tienen la oportunidad para realizar durante 12 horas a la semana trabajo comunitario; en esta situación, pueden aprender, al tiempo que reciben una beca equivalente a medio salario mínimo.

Programa 3 Programa Jornadas de Acercamiento Laboral Específico (JALE)	
<i>Institución</i>	Gobierno de Nuevo León
<i>Consideraciones sobre su diseño</i>	<p>Este programa puede considerarse reduccionista y cortoplacista, pues sin resolver la problemática juvenil —que es variada en términos de su desarrollo como persona productiva— únicamente se convierte en una bolsa de empleo.</p> <p>Entre las principales consideraciones críticas en torno a su diseño destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es una solución que ofrece sólo una respuesta de corto plazo. • Pese a que podría vincular el desarrollo de los jóvenes con el sector productivo, únicamente se centra en funcionar como bolsa de trabajo.

<p><i>Objetivo</i></p>	<p>Elevar el índice de colocación de quienes integran la bolsa de trabajo del Servicio Estatal del Empleo.</p> <p>Brindar capacitación gratuita a los buscadores de empleo para que adquieran las habilidades en las áreas que demanda el sector productivo.</p>
<p><i>Resumen del programa</i></p>	<p>Descripción general</p> <p>Las Jornadas de Acercamiento Laboral Específico (JALE) son una herramienta de vinculación entre quienes buscan una fuente de ingresos y empleadores, para incrementar las posibilidades de encontrar un trabajo formal.</p> <p>De acuerdo con el gobierno, este programa aumenta las posibilidades de encontrar un empleo, con base en el perfil del joven, al que ponen en contacto con la empresa donde podría laborar y si éste requiere capacitación, el gobierno se la proporcionará gratis.</p> <p>Está dirigido a jóvenes hombres y mujeres en situación de desempleo.</p> <p>Características</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se detectan las vacantes existentes y la demanda laboral en cada zona geográfica. • Se localiza en la base de datos del Servicio Estatal de Empleo a las personas que radican en ese sector y cubren el perfil solicitado. • Si no cumplen con las habilidades que demanda la empresa, se capacita a los buscadores de empleo de esa misma zona en el perfil previamente diagnosticado para las vacantes existentes.

<p>Programa 4 Jóvenes al empleo</p>	
<p><i>Institución</i></p>	<p>Secretaría del Trabajo del Gobierno de Nuevo León</p>
<p><i>Consideraciones sobre su diseño</i></p>	<p>Este programa ofrece una respuesta generalizada a determinada problemática juvenil, sin considerar características y necesidades propias de todos los subgrupos de este sector social.</p> <p>Desde una visión crítica, este programa tiene las siguientes limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pretende solucionar una problemática diversa agrupando a todos los jóvenes en una sola acción: ponerlos a trabajar. • Pretende que los jóvenes se realicen a partir del hecho de que cuenten con una oportunidad laboral, sin considerar ninguna otra de sus expectativas personales. • Es un programa que resulta sólo un paliativo porque ofrece integrar al mercado laboral a un número reducido de jóvenes, pese a que el universo es mucho más amplio y con características y necesidades muy diversas.

<i>Objetivo</i>	Incorporar al mercado laboral a 1.5 mil jóvenes de entre 15 a 29 años de edad en situación de desempleo.
<i>Resumen del programa</i>	<p>Descripción general</p> <p>Fomenta el empleo formal entre los jóvenes para que tengan una oportunidad concreta de realizarse como personas y profesionistas.</p> <p>Otorga becas de capacitación a los jóvenes buscadores de empleo.</p> <p>Características</p> <ul style="list-style-type: none"> • La capacitación dura 30 días y se imparte en el Instituto de Capacitación, Evaluación y Certificación de Competencias para el Trabajo (ICECCT). • Se apoya a las micro, pequeñas y medianas empresas participantes en el proyecto con un salario mínimo, sólo por un mes, por cada trabajador que incorpore a su plantilla laboral, para que una vez que haya sido capacitado, ocupe las vacantes que requiera cubrir dicha empresa. • Cada empresa firma un convenio en el que se compromete a mantener al trabajador contratado, por lo menos durante seis meses posteriores al apoyo económico recibido.

Programa 5 Diversidad Joven, Ciudad Incluyente	
<i>Institución</i>	Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal
<i>Consideraciones sobre su diseño</i>	<p>Este programa ofrece una respuesta generalizada y reduccionista a determinada problemática social, sin considerar que las necesidades de los jóvenes son múltiples. Es para un número reducido de jóvenes.</p> <p>Desde una visión crítica, este programa tiene las siguientes limitaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El fortalecer la institucionalidad de la diversidad sexual es una generalización que no resuelve la problemática de los jóvenes de la población joven LGBTTT, mucho menos la de los jóvenes de la ciudad. El programa responde sólo a la agenda política de un grupo.
<i>Objetivo</i>	Promover que la Ciudad de México sea una urbe sin discriminación, incluyente y respetuosa de la diversidad sexual donde la poblaciónlésbica, Gay, Bisexual, Transgénero, Transexual y Travesti (LGBTTT) ejerza sus derechos y acceda a la justicia y a los servicios en condiciones de igualdad.

<p><i>Resumen del programa</i></p>	<p>Descripción general</p> <p>Es un programa que pretende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer la institucionalidad para la diversidad sexual. 2. Asegurar los derechos sociales de la población LGBTTT. 3. Promover y fortalecer la organización de las organizaciones civiles que trabajan por el combate a la discriminación y por la igualdad de la población LGBTTT. 4. Ofrecer programas de comunicación y educación para terminar con prácticas de exclusión. <p>Características</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación para prevenir y erradicar la homofobia y la discriminación en los servicios del GDF. • Ampliar la oferta de empleo de la población Travesti y transexual. • Combatir toda forma de exclusión y discriminación laboral por motivo de la preferencia sexual. • Establecer mecanismos de denuncia y lineamientos para asegurar la sanción por discriminación por preferencia sexual en el GDF. • Fortalecer la difusión, a través del arte y la cultura, a favor de una cultura de tolerancia, respeto e inclusión de la diversidad sexual.
------------------------------------	--

<p>Programa 6 Tarjeta “La Efectiva”</p>	
<p><i>Institución que lo opera</i></p>	<p>Gobierno del Estado de México</p>
<p><i>Consideraciones sobre su diseño</i></p>	<p>Este programa puede considerarse cortoplacista debido a que fue diseñado para obtener votos durante una campaña electoral. Ofrece beneficios inmediatos que son altamente rentables, pero que no resuelve de fondo ningún problema social.</p> <p>Es un hecho que la difícil puesta en marcha de la tarjeta “La Efectiva” fue el resultado de una falta de planeación adecuada, lo que se advierte en el retraso entre el anuncio de su creación y la puesta en operación, establecida para fines del 2013.</p> <p>El programa carece de planeación del gasto y es evidente que genera compromisos y acciones improvisadas, asistencialistas y difíciles de cumplir.</p> <p>Es importante mencionar que varias ocasiones el programa ha sido sumamente criticado, dado que existe evidencia de que su aplicación es segmentada y poco igualitaria, puesto que en algunas regiones sólo pueden recibir dicho apoyo personas que simpatizan con una determinada organización política.</p>
<p><i>Objetivo</i></p>	<p>Facilitar el acceso a los beneficios de los programas sociales del gobierno del Estado de México y obtener descuentos en establecimientos comerciales.</p>

<p><i>Resumen del programa</i></p>	<p>Descripción general</p> <p>El programa “La Efectiva” consiste en repartir una tarjeta entre los grupos vulnerables que les permitirá gozar de los beneficios de los programas sociales del gobierno estatal y obtener descuentos en establecimientos comerciales.</p> <p>El programa cuenta con más de 990 establecimientos comerciales afiliados que ofrecerán descuentos de entre 5 y 50%; los comercios pueden ser farmacias, ópticas, laboratorios médicos, librerías y, en general, bienes y servicios que requiere la población.</p> <p>Características</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos registran sus datos en un padrón, posteriormente los actualizan en línea y finalmente el sistema les activa su tarjeta. • “La Efectiva” contempla 12 beneficios, los que se eligen de acuerdo con las necesidades de las personas, y cada uno tiene su propia vigencia; por ejemplo, si el beneficiario pide una beca, recibe el apoyo hasta que empiece el proceso de inscripciones; si solicita una incorporación al Seguro Popular, atención médica, este beneficio se activa rápidamente. • Cada beneficio se activa de acuerdo con el calendario de cada programa.
------------------------------------	---

<p>Programa 7 Úsalo (Nosotros te lo regalamos)</p>	
<p><i>Institución</i></p>	<p>Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal</p>
<p><i>Consideraciones sobre su diseño</i></p>	<p>Este programa es muestra de lo que no debe hacerse en materia de políticas dirigidas a la juventud porque engloba una diversidad de errores.</p> <p>En primer lugar, es reduccionista, ya que enfoca al joven únicamente desde una perspectiva física (materialista) y deja de lado los sentimientos y la trascendencia de la sexualidad. Asimismo, reduce la sexualidad al uso de anticonceptivos, al uso del condón y al aborto.</p> <p>En segundo lugar, es determinista porque considera al joven como “irremediablemente irrefrenable”.</p> <p>En tercer lugar, es superficial porque no ataca las verdaderas causas que llevarían a reducir el embarazo o las enfermedades de transmisión sexual.</p> <p>Ya se han uesto en marcha programas similares sin resultados de fondo.</p> <p>Finalmente, tiene una visión cortoplacista, pues su objetivo principal es la distribución de condones.</p>
<p><i>Objetivo</i></p>	<p>Lograr que un mayor número de jóvenes utilicen condones y métodos anticonceptivos para evitar embarazos no deseados e infecciones de transmisión sexual (ITS).</p>

<p><i>Resumen del programa</i></p>	<p>Descripción general</p> <p>Hacer conciencia sobre el uso libre de la sexualidad promoviendo los derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Los métodos que se promueven para la sexualidad responsable son: la difusión y uso del condón y métodos anticonceptivos, las pastillas de emergencia y la interrupción legal del embarazo (ILE).</p> <p>Características</p> <ul style="list-style-type: none"> • Busca difundir información sobre los métodos descritos con anterioridad a través de medios diversos: pintas o graffitis en bardas, anuncios en el transporte público, folletos, páginas de Internet y medios electrónicos. • También se llevan a cabo campañas informativas y se regalan condones y folletos en escuelas públicas del Distrito Federal.
------------------------------------	---

<p>Programa 8</p>	<p>Programa de Becas a Jóvenes Embarazadas</p>
<p><i>Instituciones</i></p>	<p>Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México</p>
<p><i>Consideraciones sobre su diseño</i></p>	<p>Este programa puede considerarse superficial, ya que pretende resolver un problema social únicamente aportando recursos, sin considerar esquemas de prevención para que otras jóvenes no sean afectadas por embarazos no planeados.</p> <p>Desde e insertar coma después de crítica una visión crítica este programa tiene las siguientes deficiencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se desvincula por completo del futuro que estas madres podrían tener. • No considera la atención a los menores ni las implicaciones sociales que generará el problema. • No verifica el impacto que tiene en la contención de la deserción escolar.
<p><i>Objetivo</i></p>	<p>Incorporar a las mujeres a la vida social y productiva plenamente, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS), organismos que gestionan becas escolares ante la Secretaría de Educación Pública (SEP), para que aquellas adolescentes que ya sean madres o estén a punto de serlo, puedan concluir o retomar su educación básica.</p>

<p><i>Resumen del programa</i></p>	<p>Descripción general</p> <p>El gobierno del Estado de México, con la finalidad de evitar la deserción escolar de los adolescentes y jóvenes embarazadas, otorga becas para que la continuación de estudios que permitan su incorporación al ámbito productivo de la entidad.</p> <p>Características</p> <ul style="list-style-type: none"> • El programa se aplica en todo el Estado de México. • Las aspirantes deben cumplir con los requisitos y la presentación de documentos oficiales: Solicitud de inscripción, acta de nacimiento, clave Única de Registro de Población (CURP), acta de nacimiento del hijo(a) o constancia de embarazo expedida por una unidad de salud u hospital públicos, boleta, certificado o constancia de calificaciones del último año escolar cursado, constancia de inscripción expedida por la escuela pública o institución especializada donde cursará sus estudios, y constancia de ingresos del padre o la madre.
------------------------------------	---

<p>Programa 9 Programa de Acción contra las Adicciones</p>	
<p><i>Institución</i></p>	<p>Secretaría de Salud del Gobierno Federal</p>
<p><i>Consideraciones sobre su diseño</i></p>	<p>Este programa puede considerarse centralista y generalizador porque su aplicación se dicta desde una dependencia del gobierno federal, a la cual deben adaptarse las instituciones de salud locales, desvinculándose de las diferentes realidades locales. Además, abarca muchos ámbitos sin especialización que no tienen la flexibilidad, los recursos y la adaptabilidad a la diversidad de circunstancias.</p> <p>Desde una visión crítica, este programa tiene las siguientes deficiencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con elementos que le impiden relacionarse de forma transversal. • Su éxito depende de la buena comunicación entre los tres poderes y órdenes de gobierno, lo cual, desde su propio diseño, se complica por las condiciones de las diferentes regiones del país. • Al ser un programa dictado por el gobierno federal no ofrece las suficientes condiciones de equidad ni en presupuesto ni en la operación en los diferentes órdenes de gobierno, lo que dificulta su establecimiento. • Su objetivo es sumamente amplio, lo que impide realizar una medición precisa de los resultados (prevención, reducir el acceso a drogas, campañas, investigación). • Pese a lo complejo del problema que quiere atender, básicamente centra todos los esfuerzos en programas informativos, sin desarrollar actividades que fortalezcan el desarrollo de los jóvenes, como la comunicación familiar o los vínculos comunitarios.
<p><i>Objetivo</i></p>	<p>Incrementar los niveles de bienestar de los mexicanos a través de la acción integral y coordinada, en el marco de una labor conjunta entre gobierno y los sectores de la sociedad para combatir las adicciones.</p>

<p><i>Resumen del programa</i></p>	<p>Descripción general</p> <p>El Programa establece cuatro grandes áreas de aplicación: legislación, prevención, tratamiento y rehabilitación e investigación, en las cuales es posible plantear y jerarquizar las estrategias, líneas de acción y acciones específicas que las instancias del Comité de Farmacodependencia y los Servicios Estatales de Salud se han comprometido a realizar.</p> <p>Cuenta con las siguientes líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la coordinación con autoridades de procuración de justicia para disminuir la creciente disponibilidad de sustancias, sobre todo cocaína, en las principales concentraciones urbanas y la franja fronteriza norte. • Asegurar el cumplimiento del marco jurídico que regula la prestación de servicios, sobre todo en lo que se refiere a campañas de sensibilización en medios de comunicación masiva. • Incrementar los programas preventivos que en el ámbito educativo refuercen los factores protectores, particularmente el programa de "Escuela Saludable". • Incluir la información faltante sobre la prevención del uso de drogas en los libros de texto gratuitos de educación básica. • Continuar la formación de recursos humanos en técnicas de prevención del uso de drogas, tanto en el nivel profesional como en el técnico y en el de voluntariado. <p>Características</p> <ul style="list-style-type: none"> • Detener el uso experimental y habitual de drogas, en coordinación con autoridades de procuración de justicia. • Disminuir la disponibilidad de sustancias. • Promover la atención a farmacodependientes en los hospitales y unidades de salud mental del Sistema Nacional de Salud. • Documentar los cambios en el consumo de sustancias. • Crear el Observatorio Epidemiológico en Drogas. • Incrementar el conocimiento sobre las causas y efectos del consumo de drogas. • Elaborar proyectos de investigación con perspectiva de género.
------------------------------------	--

Acuerdos del Primer Foro Legislativo Mundial de Juventud

Jóvenes en el ámbito laboral y empleo

“La falta de empleo y el subempleo de la población juvenil son un problema en todas partes del mundo. La dificultad para encontrar un empleo decente se relaciona también con problemas como el analfabetismo y la capacitación insuficiente, y se agrava por los periodos de crisis financieras y cambios en las tendencias económicas globales.”

Jóvenes y migración

“La migración es un fenómeno con rostro joven. Muchas son las razones por las cuales los jóvenes migran de su país natal, entre ellas la falta de oportunidades para desarrollarse, la expectativa de incrementar los ingresos económicos, o bien como un medio para escapar de algún conflicto, desastre natural o violación de sus derechos.”

Jóvenes y salud

“Los problemas de salud de la población joven son, entre otros, la falta de espacios de vivienda sana e higiénica, el suicidio, el riesgo de enfermedades e infecciones, enfermedades ocasionadas por la falta de acceso al agua limpia, trastornos de la alimentación, consumo de tabaco, alcohol y drogas, la obesidad, así como actividades destructivas y riesgosas (como la ludopatía u otras adicciones). Incluye la responsabilidad y cuidado de su sexualidad.”

“Un tema relevante que deseo destacar en el tema de salud es el referente a la visión reduccionista que se le da al tema, a veces porque se consideran prioridades pero otras porque existen agendas con intereses económicos o ideológicos muy claros, en donde se abordan con amplitud y con mucha insistencia por expertos, especialistas, y en general por la opinión pública, los relacionados con la sexualidad y adicciones. Sin embargo, se dejan de lado importantes temas de este rubro, como son los trastornos alimenticios (anorexia, bulimia, obesidad), enfermedades mentales (depresión, ansiedad), conductas antisociales (violencia, aislamiento), otros tipos de adicciones (ludopatía, sexting, pornografía), y los relacionados con la afectividad (relaciones con pares, familiares, sentido de vida y de pertenencia, visión trascendente de la vida-religión, espiritualidad, servicio, legado, bien común, entre otros).”

Jóvenes y educación

"Algunos de los asuntos más importantes que se consideran en materia de educación para las personas jóvenes son los siguientes: el acceso universal a la educación básica, el acceso de modo equitativo a la educación para niñas y mujeres jóvenes en zonas rurales, migrantes, refugiados, niños y jóvenes en condición de calle, y personas con discapacidad. Asimismo, es importante considerar la calidad de los sistemas educativos y su eficiencia al otorgar a los jóvenes los conocimientos, las habilidades y el desarrollo necesario para la participación cívica y social y su entrada al mundo profesional."

Jóvenes y participación ciudadana

"En la actualidad los jóvenes representan la base de las sociedades modernas, lo que hace obligatoria su participación en asuntos sociopolíticos, económicos, culturales y en los procesos de desarrollo. Existe una prioridad en fomentar las capacidades críticas de la juventud."

Jóvenes y medio ambiente

"El creciente deterioro del medio ambiente y los impactos del cambio climático han suscitado gran preocupación. Es una premisa fundamental que la sustentabilidad ambiental se convierta en uno de los ejes rectores de las políticas públicas."

Jóvenes y seguridad

"La seguridad es un asunto que compete a todos, por ello se debe vislumbrar como elemento clave para brindar a la juventud estabilidad y paz. El problema del narcotráfico que afecta a la sociedad y, más aún, actúa en detrimento de los jóvenes, repercute en el incremento de distintos problemas, como el tráfico ilícito de armas, drogas y trata de personas."

Jóvenes y la ciencia, tecnología e innovación

"Promover el acceso de las personas jóvenes a la tecnología y la innovación puede otorgar herramientas de apoyo necesarias para mejorar la salud, el acceso a la educación, la promoción de los derechos humanos, la participación de los jóvenes, entre otros."

Jóvenes y familia

Otro tema de atención que en mi opinión es fundamental incluir como un asunto de atención juvenil es el de *jóvenes y familia*, debido al importante papel que juegan los jóvenes al interior de las mismas, especialmente en el apoyo que la juventud brinda a los adultos mayores y a los niños. Asimismo, es en esta etapa de la vida cuando se forman las nuevas familias.

Jóvenes y sentido de vida

"Un tema que no se integró a las conclusiones finales pero que se encontró presente en los debates de la mayoría de las mesas de trabajo fue el de Jóvenes y sentido de vida."

Propuesta de líneas estratégicas de política pública para el desarrollo integral de los jóvenes

Bien ser	<i>Autoestima y valores</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la valoración por la vida. • Desarrollar el carácter y valoración de la personalidad. • Incorporar programas sobre el valor de la persona. • Fomentar de manera práctica los valores y la ética.
	<i>Plan de vida y toma de decisiones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar programas de sentido de vida y fortalecimiento de habilidades para decidir.
	<i>Trascendencia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Concientizar sobre las consecuencias de nuestros actos. • Transmitir la importancia de desarrollar: "la mejor versión de mí mismo". • Fomentar la importancia de construir un legado personal. • Alertar sobre corrientes de pensamiento que alejan al joven de su naturaleza, como el hedonismo, el materialismo y el racionalismo.
Bien hacer	<i>Fomento a la educación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la deserción juvenil. • Apoyo a la permanencia de los jóvenes en el Sistema Educativo Nacional. • Impulso a los procesos de educación permanente.

	<i>Incorporación laboral</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación juvenil al mercado de trabajo. • Mejoramiento de las condiciones laborales. • Fomento y apoyo a la autoorganización juvenil productiva.
	<i>Vivienda juvenil</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la vivienda. • Recuperación de espacios habitacionales para los jóvenes.

Bienestar	<i>Salud integral</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Formación en salud integral juvenil. • Servicios de salud especializados para jóvenes. • Prevención y atención en conductas de riesgo.
	<i>Entornos juveniles</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento del entorno personal juvenil. • Entornos comunitarios seguros y promotores del desarrollo juvenil. • Inserción y participación en el entorno global. • Ética y civismo.
	<i>Recreación y deporte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Generación y apoyo para oportunidades turísticas, deportivas y recreativas. • Detección y apoyo a talentos deportivos. • Apoyo y orientación para el consumo juvenil responsable.
Ciudadanía	<i>Responsabilidad social</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento pleno y fortalecimiento de los derechos y obligaciones de los jóvenes. • Promoción de la adquisición de habilidades y aptitudes para comprender y actuar en la esfera pública. • Reconocimiento y apoyo para la construcción de espacios colectivos juveniles.
	<i>Organización juvenil</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento a la participación social juvenil. • Apoyo a la organización y al asociacionismo juvenil.
	<i>Familia y sociedad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la solidaridad juvenil intergeneracional. • Fortalecer las relaciones del joven con su familia. • Generar condiciones que promuevan la integridad de la familia. • Crear procesos que involucren a la familia en la vida educativa, laboral y social de los jóvenes.

Creatividad	<i>Creación cultural</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento a la creación de espacios. • Apoyo a la creación juvenil. • Acceso a servicios culturales.
	<i>Investigación científica y tecnológica</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Formación y apoyo a jóvenes científicos y tecnólogos. • Acceso a servicios tecnológicos.
	<i>Emprendedurismo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer condiciones para la puesta en marcha y consolidación de iniciativas juveniles en la vida pública.
Oportunidades	<i>Jóvenes rurales e indígenas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes rurales e indígenas. • Apoyo a la participación y organización rural e indígena. • Respeto y fomento de las expresiones y culturas juveniles étnicas.
	<i>Jóvenes migrantes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de oportunidades para la población joven migrante. • Asesoría y defensa de los derechos de los jóvenes migrantes.
	<i>Jóvenes en situación de calle</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación a programas especiales de jóvenes en esta situación. • Vinculación con instituciones de asistencia. • Defensa de sus derechos.
	<i>Jóvenes con discapacidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de oportunidades. • Promoción de infraestructura adecuada. • Servicios de rehabilitación específicos. • Promoción de la cultura de prevención y de inclusión de la discapacidad.
	<i>Jóvenes en conflicto con la ley</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación a menores de edad en conflicto con la ley. • Mejora de los procesos de procuración de justicia y readaptación social.

Bibliografía

- AA.VV.** *Historia general de México*. El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, México, 2000.
- Adolino**, Jessica R. y Charles H. Blake. *Comparing public policies: issues and choices in six industrialized countries*. CQ Press, Washington, DC, 2001.
- Aguilar Villanueva**, Luis F. *Marco para el análisis de las políticas públicas*. Fundación Rafael Preciado, México, 2008.
- Álvarez**, K., P. Gallego, F. Gándara, y O. Rivas. *Nosotros los indignados. Las voces comprometidas del #15-M*. Destino, España. 2011.
- Arellano**, C. «El Estado, sin políticas para "ninis": experto». *La Jornada*, diario editado en la Ciudad de México, México, 26 de agosto del 2010, p. 36.
- Atria**, Raúl (comp.). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL/Michigan State University, Santiago de Chile, 2003.
- Bagby**, E. y W. Cunningham. *Factors that predispose youth to risk in México and Chile*. The World Bank, Washington DC, 2010.
- Banco Mundial**. *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Banco Mundial, España, 2010.
- Bazant de Saldaña**, M. *Historia de la educación durante el Porfiriato*. El Colegio de México, México, 1993 (Historia de la Educación).
- Boltvinik**, J. y A. Damián (coords.). *La pobreza en México y en el mundo*. Siglo XXI Editores, México, 2004.
- Burt**, R., M. *¿Por qué debemos invertir en el adolescente?* Conferencia "Salud Integral de la Adolescencia y Jóvenes de América Latina y el Caribe". Fundación W.K. Kellogg, Washington, DC, 1998.
- Cabrera Adame**, J. *Superación de la pobreza y la universalización de la política social*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- Calva**, José Luis (coord.). *Finanzas públicas para el desarrollo. Agenda para el desarrollo*. Cámara de Diputados, México, 2007.
- Castillo**, B. "Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política", en *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Instituto Mora/UNAM/Flacso/Plaza y Valdés, México, 1996.
- CEPAL**, *La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias*. División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2004.
- Conferencia del Episcopado Mexicano**. *Educación para una nueva sociedad*. Septiembre del 2012.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Sista, México, 2001.
- Cordera, R.** (coord.) *México joven, políticas y propuestas para la discusión.* UNAM, México.
- Costa, C. y J.R. Saura.** *Movimientos juveniles: de la globalización a la antiglobalización.* Ariel, España, 2002.
- Cruz, J.M.** "Duarte plantea servicio militar para "ninis". *El Universal*, diario editado en la Ciudad de México, México, 26 de marzo del 2011.
- Cubides, H., C. Laverde Toscano y CE. Valderrama.** *Viviendo a toda: jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades.* Siglo del Hombre, México, 1998.
- Curriel, F.** *La Revuelta: Interpretación del Ateneo de la Juventud (1906-1929).* UNAM, México, 2008.
- Delgado de Cantú, G.M.** *México. Estructura política, económica y social.* Pearson, México, 2003.
- Fexia, C.** *De jóvenes, bandas y tribus.* Ariel, España, 2008 (Ariel Antropológica).
- Freeman, L.C.** *El desarrollo del análisis de redes sociales. Un estudio de sociología de la ciencia.* Palibrio, España, 2012.
- Fundación IDEA.** *Políticas y programas de juventud.* México, 2013.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal.** Núm. 118. México, 29 de julio del 2011.
- García Canclini, N.** *Políticas culturales en América Latina.* Grijalbo, México, 1989.
- García Morales, Alfonso.** *El Ateneo de México (1906-1914). Orígenes de la cultura mexicana contemporánea.* CSIC, México, 1992.
- Güendel, L.** *La política social, los procesos de integración social y la construcción social del sujeto colectivo.* UNICEF, Costa Rica, 1998.
- Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana.** *Educación religiosa o educación laica. Libertad religiosa. Derecho humano fundamental.* UNAM, México, lmdesoc/1999.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía.** Censo de población y vivienda 2010. [Documento en línea]. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cpv/cpv2010/Default.aspx>> [consultado el martes 11 de octubre del 2011].
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.** *La Educación Media Superior en México, Informe 2010-2011.* INEE, México, 2011.
- Jáuregui, I.** "Droga y sociedad: la personalidad adictiva en nuestro tiempo"; en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.* Universidad Complutense de Madrid. Vol. 16, núm. 2, Madrid, 2007.
- Kliksberg, B.** "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo". *Revista de la CEPAL.* CEPAL. Núm. 69, Santiago de Chile, 1999, pp. 85-102.
- Krauze, E.** "Economía con sentido práctico, la de Gómez Morín". *La Nación.* Especial del centenario del nacimiento de Manuel Gómez Morín. Año LV, México, 1997, p. 13.
- La política social en México: tendencias y perspectivas.** UNAM, México, 2007.

Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1999.

López, E. *La juventud mexicana y el círculo vicioso de la intolerancia.* Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2009.

Mandariaga, C, R. Abello, O. Sierra y S. Magendzo. *Redes sociales: infancia, familia y comunidad.* Uninorte, España, 2003.

Manning, Nick y Geoffrey Shepherd. "Reforma de la gestión pública: ¿Qué debe aprender América Latina de la OCDE?", en *Revista del CIAD. Reforma y Democracia*. Núm. 44, junio 2009.

Martínez Navarro Freddy y Vidal Garza Cantú. *Política pública y democracia en América Latina.* Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

Mayer, A. *Dos siglos de historia. México en tres momentos, 1810-1910-2010: hacia la conmemoración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución Mexicana: retos y perspectivas.* UNAM, México, 2007 Volumen 1.

Méndez M., J.L. y J. Sanabria López. *Antología de teoría de la administración pública.* UNAM-ENEP-Acatlán, México, 1998.

Molina, F. y C. Alsinet. *Movimientos juveniles en América Latina.* Ariel, España, 2002.

Parsons, Wayne. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría práctica del análisis de políticas públicas.* Flacso, México, 2007.

Pérez Islas, J.A. *Historia de un amor como no ha habido otro igual... las políticas de juventud en México* UNAM, México, 1996.

Políticas públicas de juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud. UNESCO, 2010.

Primer Foro Legislativo Mundial sobre Juventud 2010. *Comisión de Juventud y Deporte 2009-2010 H. Cámara de Diputados 2011.*

Programa Nacional de Juventud. Projuventud. *Jóvenes Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* IMJUVE, México, 2001.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española.* 22a. ed. RAE, España, 2001.

Rodríguez, E. *Actores estratégicos para el desarrollo. Políticas de juventud para el siglo XXI.* IMJUVE, México, 2002.

Sanabria López, J.J. y A. Parra Toledo (coords.). *Las políticas públicas en México, de la teoría a la práctica.* UNAM-FES-Acatlán, México, 2009.

Secretaría de Desarrollo Social. *La política social del Gobierno de México, resultados 1995-2000 y retos futuros.* Sedesol, México, 2000.

Sevillano, M.L. y G. Rubio. "Conceptos básicos sobre problemas relacionados con el alcohol. Diagnóstico e instrumentos de evaluación", en G. Rubio y J. Santo-Domingo (coords.). *Curso de especialización en alcoholismo.* Fundación de Ayuda contra la Drogadicción, Madrid, 2001.

Subirats, J., P. Knoepfel y C. Larrue. *Análisis y gestión de políticas públicas.* Ariel, España, 2008.

Székely, Pardo M. *Jóvenes que ni estudian ni trabajan: Un riesgo para la cohesión social en América Latina.* CIEPLAN, Santiago de Chile, 2011.

Directorio

Mesa Directiva

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. José Rosas Aispuro Torres
Vicepresidente

Sen. Arturo Zamora Jiménez
Vicepresidente

Sen. Luis Sánchez Jiménez
Vicepresidente

Sen. Lilia Guadalupe Merodio Reza
Secretaria

Sen. Rosa Adriana Díaz Lizama
Secretaria

Sen. María Lucero Saldaña Pérez
Secretaria

Sen. María Elena Barrera Tapia
Secretaria

Junta de Coordinación Política

Sen. Emilio Gamboa Patrón
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI
Presidente

Sen. Jorge Luis Preciado Rodríguez
Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD

Sen. Jorge Emilio González Martínez
Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Coordinador del Grupo Parlamentario del PT

Sen. Miguel Romo Medina
Grupo Parlamentario del PRI

Sen. Arely Gómez González
Grupo Parlamentario del PRI

Sen. Fernando Herrera Ávila
Grupo Parlamentario del PAN

**Rola, Balón y Condón. Crítica y propuesta
pública de juventud en México** de

José Francisco Javier Landero Gutiérrez, se terminó
de imprimir en el mes de septiembre de 2014 en los talleres de
Diseño3 y/o León García Dávila, Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.



Mucho se habla sobre los jóvenes, pero poco se escribe sobre las políticas públicas para favorecerlos.

Nuestra nación ha carecido de una política pública de juventud integral. Las razones son diversas y abarcan desde situaciones culturales y demográficas, hasta cuestiones como la ignorancia y la falta de voluntad.

Los programas culturales, deportivos y de educación sexual, sólo son positivos en la medida en que se construyan con una perspectiva de autodesarrollo, de construcción de ciudadanía y de solidaridad.

Diseñar únicamente programas de corte asistencialista es condenar al país a un desarrollo limitado y a desperdiciar el talento de sus jóvenes.

Rola, balón y condón. Crítica y propuesta a la política de juventud en México, es un análisis histórico y crítico de los intentos por desarrollar programas y políticas públicas para los jóvenes mexicanos. Este libro motiva al lector a transitar de la simple retórica hacia la acción ordenada en favor de los jóvenes, bajo una visión integral de la persona.

