

Análisis de las políticas gubernamentales dirigidas a la juventud en la administración foxista. Hacia la explicación del inmovilismo y el fracaso

Enrique Cuna Pérez*

Tú, joven, finges que te interesa mi proyecto,
y yo, Estado, fingiré que tengo proyecto
Carlos Monsiváis, 1998

Este artículo describe las principales políticas dirigidas al sector en los últimos cinco años en México, en función de la relevancia política de los jóvenes en la toma de decisiones; señala cuál es el tratamiento que las instituciones políticas le han dado a los jóvenes a través de las políticas dirigidas a ese sector, de qué manera han participado los jóvenes y cuáles son sus espacios de decisión.

La diferencia entre la importancia económica y social de los jóvenes y su escaso peso en el sistema político ha marcado históricamente las políticas de juventud diseñadas e implementadas desde el gobierno a través de la historia. Dos son las características que históricamente han identificado la relación entre el Estado y los jóvenes en México: la ausencia de un programa de políticas públicas que atiendan a la juventud de manera integral (los programas que han existido fueron hechos, por un lado, de manera vertical y sin tomar en cuenta a la participación de los jóvenes en la elaboración de los mismos; por otro, cayeron en el error de creer en una realidad homo-

génea y el desconocimiento y la desconfianza que estas políticas generaron en los jóvenes, que unidos, dieron como resultado el fracaso).

Ahora las transformaciones económicas, políticas y sociales han venido, aparentemente, a cambiar las relaciones entre el Estado y los jóvenes con el reconocimiento social de la juventud como actor importante, al menos desde el punto de vista demográfico y electoral, y con la renovación de un instituto dedicado al estudio, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dirigidas a los jóvenes; al parecer, y al menos en el discurso, se intenta reconocer la importancia económica, social y política que juega este sector en el desarrollo y consolidación de esas transformaciones.

El artículo analiza las políticas gubernamentales dirigidas a la juventud que la administración foxista puso en marcha a partir del 2000, el texto presenta sólo la mirada sobre las políticas federales, aunque retoma la discusión sobre otras experiencias como el es el caso de las políticas juveniles desarrolladas por el gobierno perredista en la capital presentada en números anteriores de *El Cotidiano*¹, en un intento por mostrar una vez más el lugar común al que han destinado los gobiernos federales a los jóvenes: el olvido y el fracaso.

¹ Enrique Cuna Pérez y Laura Pérez Cristino, "Políticas gubernamentales dedicadas a la juventud en la Ciudad de México. Una reflexión acerca de la acción de los gobiernos perredistas en la capital", en *El cotidiano*, núm. 135, enero-febrero 2006, UAM A, México, pp. 89-100.

* Profesor, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

Jóvenes y políticas gubernamentales

Al reseñar el desarrollo de las políticas de juventud en América Latina, Ernesto Rodríguez ha distinguido cuatro amplios programas, modelos hipotéticos, que han coexistido en las diferentes etapas históricas, superponiéndose y hasta compitiendo unos con otros². El primero que distingue es la percepción política sobre la importancia de la educación y el tiempo libre en la atención a la juventud (*Educación y Tiempo Libre con Jóvenes Integrados*). La inversión en educación ha sido una de las principales respuestas para la incorporación social de los jóvenes. Y aunque sus resultados han sido muy satisfactorios pues en la mayoría de los países los niveles de educación —desde básica y hasta profesional— se han elevado considerablemente, en la actualidad las posibilidades de acceso y movilidad social de la estrategia educativa presentan deterioro y frustración.

Conjuntamente, los gobiernos aplicaron las políticas para brindar oportunidades al sector juvenil en lo concerniente al uso del tiempo libre, la diversión y el deporte. En otras palabras: “asumiendo de manera explícita o implícita que los jóvenes dedicaban gran parte de su tiempo a prepararse para ser adultos, a través de la educación, y que en el resto de su tiempo libre, debían tratar de pasarla bien”³.

Según Ernesto Rodríguez, los ejemplos abundan, sin embargo, este modelo, previsto como válido para todos los jóvenes, sólo es válido para los jóvenes “integrados” a la sociedad en general y a la educación en particular. Y los jóvenes excluidos, a los que no se afecta con este tipo de modelos simplemente porque no están en el ámbito de acción, viven simultáneamente con modelos de control social aplicados por instituciones que los identifican con los “pobres”, “delincuentes” o “marginados”.

El segundo modelo que puede reconocerse a través de la historia es el de *Control Social de los Sectores Juveniles Movilizados*. Este modelo responde a un momento histórico específico en el cual los jóvenes, debido a su creciente incorporación a los espacios educativos, se organizan en movimientos estudiantiles que buscan unirse con movimientos sociales; en México es muy representativa la década de los sesenta y setenta, en donde algunos jóvenes pasaron a integrar movimientos políticos o armados de izquierda. El plan se centra en las funciones de control social, que tradicionalmente realizan las instituciones dedicadas a esa ma-

teria y que ahora debían ser respaldadas por otras instituciones ligadas a la promoción juvenil y estudiantil.

Este segundo enfoque asocia las demandas de los jóvenes a demandas sociales generales y a reivindicaciones mundiales. Al respecto opina Rodríguez que ese fue uno de los discursos más comunes, una de las respuestas más utilizadas por los gobiernos: “siempre resultó infinitamente más fácil identificar a las luchas estudiantiles con la justicia social o la paz mundial, que con reivindicaciones centradas en necesidades específicas de los propios jóvenes”⁴.

Un tercer modelo (*Enfrentamiento a la pobreza y prevención del delito*), fue desarrollado para compensar los notorios problemas que se generaban a la par con los programas de ajuste en materia de desarrollo social y a la implantación de nuevos modelos económicos; asimismo sirvieron de respuesta a los nuevos movimientos juveniles que se desarrollaron, ahora no tanto estudiantiles, protagonizados por poblaciones marginadas de los beneficios de la urbanidad y excluidos de la educación y de los espacios sociales. Este enfoque planteó la necesidad de proponer programas de combate a la pobreza sustentados en la transferencia directa de los recursos a los sectores más empobrecidos a través de los programas alimenticios, de empleos transitorios o de cierta asistencia sanitaria, y organizados en torno a fondos de emergencia creados para ese fin; asimismo, se asoció a esos actores marginales con programas preventivos de conductas delictivas. Sin embargo, el éxito no fue muy extendido por las mismas condiciones a las que se han visto sometidas amplias capas de población en un ambiente de franca crisis económica.

Por último, el programa de *Inserción Laboral de los Jóvenes Excluidos*, de la década de los noventa, propone políticas de juventud preocupadas por la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo. Ernesto Rodríguez escribió para el caso de Chile:

El paso más trascendente ha sido el diseño y la implementación del Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes “Chile Joven”... y que hasta el momento ha beneficiado a más de 115 000 jóvenes pertenecientes al 40% más pobre de la sociedad chilena, e implicado la inversión de más de ochenta millones de dólares⁵

Actualmente países como Argentina, Venezuela, Uruguay, Costa Rica, Panamá, Colombia, Bolivia, Perú, Paraguay

² Ernesto Rodríguez, *Cooperación regional en políticas de juventud: lineamientos, estrategias y propuestas operativas*, Uruguay, 1996, p. 3.

³ *Ibidem*. p. 6.

⁴ *Ibidem*. p. 8.

⁵ *Ibidem*. p. 10.

y República Dominicana ya han implementado este programa ante el enorme rezago que presenta la población en sus condiciones económicas y laborales. Se trata de propuestas que brindan capacitación en periodos cortos y en la inserción efectiva al mercado laboral, más que en la simple capacitación técnica. Lo importante de este tipo de programas es que responde a otra visión del papel social de la juventud, no se guía por un simple principio compensatorio y de justicia social, sino que se impulsa en la convicción de que los jóvenes representan recursos humanos capacitados estratégicos para el desarrollo económico nacional, y para el desarrollo social e individual.

En otro documento, Ernesto Rodríguez describe algunos programas desarrollados en la Unión Europea y verifica el atraso de Latinoamérica en materia de política juvenil⁶. Reconoce que las condiciones estructurales propias de nuestra área son determinantes para la gestación de esas políticas, pero también menciona como determinantes la visión que los gobernantes tienen de los jóvenes y la cantidad de recursos aplicados a su atención.

En América Latina si bien ha habido avances sectoriales significativos, sobre todo en el tema de la educación, la capacitación laboral y la salud, no ha habido una especificidad en la atención de sectores poblacionales, ha existido una notable desarticulación de acciones a nivel local, los recursos han sido acotados, han entendido al joven como beneficiario, no como actores, y el enfoque que ha dirigido el financiamiento ha sido el de oferta (lo que se dispone) y muy poco en la demanda (lo que se necesita).

Ernesto Rodríguez, quien en múltiples ocasiones ha demandado la atención integral, ha construido un modelo de atención basado en políticas integrales, intergeneracionales y afirmativas, que ha llamado *Enfoque generacional* para las políticas públicas, más adecuado en torno a las nuevas condiciones de vida del sector juvenil.

Su propuesta es generar políticas específicas con una lógica de vinculación integral, trazar políticas que incorporen a las nuevas generaciones al proceso de transformación que se intenta imponer, con ello adquieren un papel protagónico (las futuras políticas de juventud deberían hacer énfasis en el presente de los jóvenes como protagonistas y no centrarse en su preparación para el desempeño de los roles adultos en el futuro). Su enfoque gira en torno a diez puntos:

1. Considerar a los jóvenes desde una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, a través de su participación protagónica en la modernización económica, social y política de sus países.

2. Operar sobre la base de una amplia y autentica concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en su dinámica efectiva, desterrando los esfuerzos aislados y excluyentes entre sí.

3. Fortalecer las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen.

4. Ponerse en marcha tras una profunda y extendida descentralización territorial e institucional, resaltando el plano local.

5. Responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, aplicando con rigurosidad acciones diferenciadas y específicas.

6. Promover la activa y extendida participación de los jóvenes en su diseño, despliegue y evaluación.

7. Brindar iguales oportunidades a hombres y mujeres jóvenes.

8. Sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general, sobre la relevancia de estas temáticas, mostrando la exclusión juvenil como un *handicap* del conjunto de la sociedad.

9. Fomentar las evaluaciones comparadas, los intercambios de experiencias y la capacitación horizontal de recursos humanos.

10. Definir la distribución de roles y funciones entre los diferentes actores institucionales involucrados⁷.

Veamos cuál de estos enfoques predomina en la actuación de las instancias políticas de atención a la juventud en México, reflexionemos sobre los obstáculos a la concepción del joven como actor estratégico y pensemos en las consecuencias de éstos en la formación cívica ciudadana de los jóvenes en nuestro país.

Jóvenes y políticas gubernamentales en México

Hasta este momento, en México se han llevado a cabo políticas gubernamentales de atención a la juventud con un espíritu compensatorio, y se ha carecido de políticas públicas de juventud, si “desde una concepción moderna las definimos como aquellas que se construyen como resultado

⁶ Ernesto Rodríguez, *La cooperación al desarrollo en los noventa: tendencias históricas y potencialidades futuras*, junio de 1996.

⁷ Ernesto Rodríguez, *Actores estratégicos para el desarrollo*, México, IMJ, 1999, p. 111.

de negociaciones y consensos derivados de tensiones y conflicto de intereses”, como ha dicho Leslie Serna⁸.

La política pública ha sido elaborada por un grupo de expertos, por un partido político o por un creativo funcionario⁹, ha sido la práctica de las instituciones gubernamentales que tienen a su cargo la atención de la juventud y la vinculación de este importante sector con el desarrollo de la nación.

En México, las políticas sociales orientadas a atender las demandas de la juventud se han caracterizado, por ser mínimas, poco elaboradas, segmentadas, lo cual en lugar de haber contribuido a lograr los objetivos específicos de integración social, contribuyeron a reforzar su aislamiento a través de la pérdida de confianza en la institución pública. En términos generales, las políticas han sido concebidas, diseñadas y aplicadas sin considerar previamente a los grupos sociales que serán los destinatarios finales de las propuestas de trabajo, además de que la falta de preparación y conocimiento de la gran mayoría de los funcionarios públicos tanto sobre los jóvenes y las diversas problemáticas sociales que los rodean imposibilitan su impacto y posterior evaluación. A esto también se añade el tiempo político, etéreo, frágil, variable, caprichoso, y muy pocas veces comprometido con los proyectos que no les interesa.

Por otro lado, en México, como en varios países de América Latina, la política de juventud está sujeta, aparte de la visión que del joven tienen los gobernantes y las instituciones, a la duración de los gobiernos y no a programas de largo plazo. Esta área no ha sido prioritaria dentro de la administración pública en México, de ahí que no haya grandes apoyos económicos, materiales y políticos, conservando en consecuencia una débil institucionalización y con ello la falta de liderazgo necesaria para articular un trabajo exclusivo con el fin de incorporar el tema de los jóvenes en la agenda de gobierno.

La historia muestra que las diversas instancias de atención a la juventud y las políticas dirigidas a ese sector en nuestro país han tenido la constante, en el mejor de los casos, de participar e intervenir en el desarrollo de la juventud a través del sector educativo. Esto es, se ha entendido su labor como complemento del proceso formativo que realiza el sistema educativo formal¹⁰.

Para Héctor Castillo Berthier la lógica que ha gobernado históricamente la política gubernamental hacia el sec-

tor juvenil responde a cuatro lineamientos básicos: mantener ocupados a los jóvenes a través de la capacitación, promoción y uso del tiempo libre; controlar a los jóvenes movilizados, cooptando líderes de grupos de izquierda, pandillas, bandas, porros y todo lo que represente peligro; cooptar políticamente a los jóvenes e incorporarlos al PRI y a la dirección política de diversos frentes y movimientos sociales; e institucionalizar apoyos en el ámbito laboral, educativo, de salud, etc¹¹.

La historia muestra instituciones que pretenden hacerlo todo a la vez (con una gestión centralizada), con lo que resulta frecuente la superposición de esfuerzos en varios niveles de operación y el descuido en otros. Las instituciones especializadas han confundido sus roles en el mayor número de casos, proponiéndose como representantes estatales ante los jóvenes y viceversa, sin contar con la legitimidad y las herramientas para cumplir con estas funciones. En su accionar predominan los enfoques sectoriales que diferencian muy escasamente los sectores poblacionales con los que operan, al tiempo que se mantiene la vigencia de enfoques simplistas y estereotipados respecto a los jóvenes, que muestran un gran desconocimiento de sus dinámicas (con prácticas paternalistas y enfoques homogéneos entienden a los jóvenes como beneficiarios pasivos).

Las políticas gubernamentales en el sexenio de Vicente Fox

Desde la gestión de Ernesto Zedillo se intentó cambiar dicho enfoque por un nuevo modelo de políticas de juventud basado en la constatación de que los jóvenes mexicanos son un actor estratégico del desarrollo, por lo cual su atención debía basarse en la relevancia de la incorporación de dicho sector a los procesos de modernización social, transformación productiva y el fortalecimiento democrático.

Al parecer dicho programa respondía a un paradigma diferente a los tradicionalmente conocidos en el terreno de la atención juvenil por cuanto no se guiaba simplemente por un intento de justicia social, sino que se impulsan acciones sustentadas en la convicción de que los recursos humanos adecuadamente capacitados son un componente esencial de la transformación productiva y el crecimiento económico del país. Por primera vez se estructuraron acciones dirigidas a los sectores juveniles priorizando sus necesidades y no sólo en materia de control social de

⁸ Leslie Serna, “Actores y alianzas en las políticas de juventud: la experiencia del IMJ” en Leslie Serna y Luis Sánchez, *ONG con programas de juventud*, Tomo II, IMJ, México, 2000, p. 271.

⁹ Leslie Serna. *Loc. cit.*

¹⁰ Instituto Mexicano de la Juventud, *Jóvenes e Instituciones en México 1994-2000*, México, 2000, p. 77.

¹¹ Héctor Castillo Berthier, “Cultura y juventud popular en la ciudad de México” en Rafael Cordera, *México Joven*, Ed. UNAM, México, 1997, p. 212.

dichos sectores. Control que marca de inicio a todo instituto de atención a la juventud y que por sí solo y por la experiencia, le resta credibilidad ante los ojos de los jóvenes¹².

El 3 de febrero de 1999 se aprobó la ley que creó el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio público. Dice Cristian Castaño, quien en ese entonces era integrante de la Comisión de Juventud de la Cámara de Diputados:

La idea del Instituto no es nueva, viene desde 1994, que al desaparecer el CREA ya están las iniciativas para evitar que hubiera un manejo discrecional de lo juvenil por un grupo político o un líder político y que hubiera un equilibrio, por eso es que hay Junta de Gobierno, en donde están las diversas Secretarías de Estado, están rectores de las universidades, están el Instituto Nacional Indigenista, están representantes de los estados y representantes del Consejo de Seguimiento, representación juvenil que no tienen relación laboral con el Instituto, que se encarga de darle seguimiento acerca de los programas del Instituto para lograr su objetivo¹³.

Al promulgarse la ley que pone en función al IMJ, por parte del Legislativo, se le restan facultades al presidente en turno para modificar y cambiar a su antojo programas y fines del Instituto, incluso para borrar o suplantar al mismo IMJ, y se reconoce la necesidad e importancia de una política de más largo plazo que garantice la atención efectiva de este estratégico sector. Es cierto que las leyes no modifican la realidad por el solo hecho de ser promulgadas, sin embargo, la legislación permite, al menos en teoría, vislumbrar no un organismo burocrático y centralizado, ya que los jóvenes son un sector diverso, sino un instituto que sea capaz de atender a la mayoría de los jóvenes sin importar su posición social, su grado de escolaridad, su adiestramiento laboral o lugar de residencia; un organismo gestor y generador de oportunidades de diversa índole.

¹² Luis Sánchez ha dicho: “Desgraciadamente a los muchachos sólo se les procura cuando hay eventos políticos cercanos o para cooptarlos. Esta práctica afortunadamente ya va en retirada y los jóvenes demandan mayores espacios de participación, pero desde su óptica, desde la realidad que les ha tocado vivir, su comunidad y desde su problemática específica. Ellos hacen su propia política, tienen sus planteamientos muy particulares”, *Causa Joven* . 4, No. 3, julio 1997.

¹³ Entrevista realizada el 11 de marzo de 2001, en las oficinas del IMJ en la colonia San Rafael, México DF. En lo sucesivo, cada cita de Cristian Castaño sin numeración en el texto corresponde a esta entrevista.

Cristian Castaño, director del Instituto Mexicano de la Juventud, ha reconocido que hasta antes de su administración el Instituto era una canasta de votos para el partido en el poder, “caja chica presidencial”, y que “hoy no se identifica una política de Estado que presente alternativas concretas y de desarrollo para la juventud”. Sus principales proyectos son el combate a las adicciones, acercarse cada vez más a los grupos organizados de jóvenes (por ejemplo a la comunidad gay, “a la que no conozco”), sumar esfuerzos para que la “raza pueda tener un changarro”, y no regalar dinero¹⁴.

Cristian Castaño¹⁵ declaraba que venía a redimensionar el trabajo con los jóvenes para que el Instituto tuviera mayor trascendencia y concretara los esfuerzos de distintas dependencias para mejorar la calidad de vida de los jóvenes mexicanos, entre quienes se observan altas tasas de desempleo, sueldos inferiores, mayor incidencia de casos de sida y sólo la mitad de ellos tienen la posibilidad de continuar con sus estudios.

El IMJ, prometía su director, no sería más apoyo del presidente o de algún dirigente político. Y aunque es una institución de poco peso en la estructura gubernamental (apenas recibía 126 millones de pesos), dos eran los asuntos prioritarios a atender: adicciones y empleo¹⁶.

Además, planteaba dejar atrás la política asistencialista que durante décadas caracterizó las acciones de gobierno enfocadas hacia los jóvenes. El reto sería, mencionaba, “diseñar, en forma conjunta con las organizaciones no gubernamentales, una “política integral”, basada en las necesidades reales de este sector de la sociedad”, y no restringir toda la política juvenil al deporte (“hay que dejar de creer que todos los jóvenes traen un balón en la cabeza”). Aunque aceptaba que dos son las preocupaciones: prevenir la drogadicción y fomentar el empleo¹⁷.

Y definía:

Yo diferenciaría el perfil de la instancia; generalmente se habla de la institución de atención a la juventud como una instancia asistencialista, y esto no es el IMJ, si tú revi-

¹⁴ Claudia Herrera Beltrán, “Entrevista al director del IMJ” en *La Jornada* 23 de enero de 2001.

¹⁵ Militante del PAN, exdiputado federal, secretario de Acción Juvenil del PAN, regidor del Ayuntamiento de Monterrey (1991), diputado local (1997) y miembro fundador de la Comisión de Juventud de la Cámara de Diputados (1997). Licenciado en derecho en el Universitario Panamericano de Monterrey.

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ Thelma Gómez, “Entrevista del director del IMJ” en *Milenio* 13 de enero de 2001.

sas el presupuesto (150 millones de pesos) ¿qué asistencia le pueden dar a los 33 millones de jóvenes que están contemplados en este grupo de edad? Lo que nosotros podemos hacer, y la misión por la que se creó el Instituto, es conminar y vertebrar los trabajos de todo el gobierno federal en promoción de lo juvenil, romper la idea de una entidad asistencialista; primero no tiene la capacidad, segundo no es la misión del IMJ. Hay diversas instancias, por ejemplo, Sedesol tiene programas de juventud, el DIF tiene otro programa que incide en la población objetivo nuestra, PGR, CND; el porqué se crea el Instituto hace eficaz y eficiente las tareas del gobierno en promoción de lo juvenil, evita que la PGR hiciera un programa de prevención de adicciones y la Secretaría de Salud hiciera otro programa en prevención de adicciones, cada quien como su proyecto, su programa, su tarea, su isla.

Desde su perspectiva, hasta su llegada la autoridad pública no había logrado responder eficazmente a las necesidades de los jóvenes (“motor de la sociedad”) por muchas razones: la visión que de los jóvenes tienen los funcionarios y la aplicación de políticas asistencialistas y descoordinadas.

El discurso de la administración del cambio reproduce, paradójicamente, un vicio del viejo sistema político mexicano priísta: “México vive y se muere sexenalmente, nace y renace en cada sexenio, y los proyectos sociales del gobierno hacia los jóvenes no son la excepción”¹⁸. Esto es, según Héctor Castillo:

Los proyectos sociales para la juventud, después de escuchar atentamente sus demandas, nuevamente serán redefinidos, reprogramados y reincorporados por los políticos del nuevo sexenio para que ahora sí y para siempre se modernice el legado de modernidad del gobierno anterior¹⁹.

Carlos Monsiváis, con su peculiar e irónico estilo, ha definido esta extraña característica del sistema político mexicano: “se envía, sin disimulos en los discursos y las declaraciones un mensaje: este sexenio parte de cero, y antes no hubo nada, sólo ineficacia, corrupción, desorden y demagogia”, y ejemplificando esto a partir de la experiencia concreta del gobierno de Carlos Salinas expone: “el gobier-

no de Salinas condena a todo el pasado priísta, en especial a Díaz Ordaz, Echeverría, López Portillo y de la Madrid. (‘Todo estaba mal hasta nuestra llegada’); la impunidad cundía... Así con este sexenio se inicia, en rigor, la historia de México”²⁰.

Por un lado, esta práctica reinicia las esperanzas de los sujetos afectados directamente por la aplicación de las políticas del IMJ, y por otro, se marca una diferencia en el discurso con los regímenes, prácticas y errores anteriores que dan cierta legitimidad (el beneficio de la duda) a la nueva administración. Sin embargo, esta misma lógica reconoce la ineficacia de las políticas gubernamentales aplicadas anteriormente y reconoce la poca importancia política y social que las instituciones han dado hasta el momento al sector juvenil.

El alejamiento de los jóvenes de las acciones del gobierno también se refleja en el discurso gubernamental. Hasta ahora no dice mucho, sólo repite algunas de las promesas de campaña de Vicente Fox, que en relación al fenómeno juvenil creó poco más de 50 propuestas a realizar cuando llegara al poder.

Es conveniente mencionar algunas de las propuestas, para tratar de distinguir la visión que Vicente Fox tenía sobre los jóvenes y clarificar las posibles políticas dirigidas a la juventud a seguir en lo que resta de su administración.

Vicente Fox y Alianza por el Cambio dividieron sus propuestas en cinco amplios apartados²¹:

a) *Para forjar nuestro futuro empleos bien pagados.* Con respecto a este apartado prometió crear las condiciones para que la economía creciera a tasas de 7%, y generara cuando menos un millón 300 mil empleos anuales. Realizar un profundo programa de simplificación administrativa y fiscal que eliminara trabas y alentara la creación de empresas para generar espacios laborales destinados a los jóvenes. Impulsar el autoempleo a través de un fideicomiso que facilitara la infraestructura y crédito blandos a todos los jóvenes que inicien sus microempresas y cooperativas. Este programa tendría especial cobertura en el campo y en las zonas de mayor marginación y pobreza del país. Crear en la legislación laboral la figura de aprendiz, de manera que los estudiantes pudieran especializarse y ganar experiencia laboral. Fomentar la realización de ferias de empleos para vincular al sector industrial y empresarial con la juventud.

²⁰ Carlos Monsiváis, “Entrevista por José Agustín Ortiz Pinchetti” en *La democracia que viene*, Ed. Grijalbo, 1990, México, p. 137-138.

²¹ Propuesta de Alianza para el Cambio, “La generación del cambio” en revista *Nuestra Tinta joven*, No. 9, septiembre de 2000, p. 10-12.

¹⁸ Héctor Castillo Berthier, “Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política”, p. 383.

¹⁹ *Loc. cit.*

b) *Para tener oportunidades de educación de calidad.* Con respecto a este punto propuso duplicar la inversión educativa, llegando al 8% del PIB. Fortalecer la educación pública superior, destinándole más recursos a universidades y tecnológicos del país, sin descuidar la educación básica y media superior. Garantizar más espacios educativos para que los alumnos pudieran empezar sus estudios en la carrera que prefieren y no en la segunda o tercera opción. Crear el Sistema Nacional de Becas y Financiamiento para garantizar el acceso a universidades públicas y privadas, nacionales e incluso extranjeras, para todo joven que cubriera los requisitos mínimos de nivel académico. Fomentar, en coordinación con organizaciones no gubernamentales, una educación para la recepción crítica de los contenidos de los medios de comunicación. Impulsar el desarrollo profesional de los maestros a través de capacitación permanente y de nuevos estímulos económicos. Diversificar la oferta educativa a través del impulso de carreras y profesiones técnicas. Promover la creación de programas que fomentaran el interés científico y la investigación universitaria.

c) *Para que tu voz cuente participación sin exclusión.* Este apartado prometía encabezar un gobierno sensible y activo, cercano a las preocupaciones y demandas de la juventud. Promovería la participación política a través de espacios como foros ciudadanos y cabildos juveniles. Fomentaría a través de campañas publicitarias, valores como la tolerancia, el compromiso y la paz. Promovería el derecho de cada joven a ser aceptado sin menosprecio y discriminación por su forma de pensar, actuar y vestir. Vigilaría el respeto a los derechos humanos y la promoción de oportunidades para los jóvenes indígenas, campesinos, inmigrantes, “chavos banda” y niños de la calle. Fortalecería al Instituto Mexicano de la Juventud incrementando el presupuesto, haciéndolo un órgano más participativo y aumentando el número de integrantes del consejo de seguimiento. Impulsaría la creación de institutos estatales de juventud para federalizar los programas juveniles y daría un impulso a los proyectos municipales. Lograría una mayor participación de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas de desarrollo de la juventud.

d) *Para el desarrollo integral, cultura y recreación.* El cuarto gran apartado de promesas se refiere a desarrollo integral, cultura y recreación, y proponía: reforzar programas de promoción y difusión de las tradiciones mexicanas, entendidas no sólo como *folklore*, sino como identidad que da sentido a la nacionalidad. Promovería entre los jóvenes el sentido de comunidad humana con la formación de valores como la solidaridad, la honestidad y el patriotismo. Estable-

cería acuerdos con la iniciativa privada para la construcción de centros deportivos comunitarios, a cambio de promoción comercial o descuentos fiscales. Impulsaría la creación de más centros culturales para que los jóvenes contaran con espacios físicos donde llevaran a cabo actividades como exposiciones, cine clubes y talleres de arte, que permitirían la libre expresión.

e) *Para representar la esperanza, vida y libertad.* Y por último, prometió redimensionar los programas y campañas de prevención de adicciones aumentando sus recursos y cobertura. Impulsaría convenios y acuerdos con los distintos actores sociales que establecieran una verdadera alianza para el combate del alcoholismo y la drogadicción. Garantizaría un sistema educativo que asumiera la sexualidad como una dimensión humana que fuera más allá de lo biológico. Impulsaría una educación de la sexualidad basada en información objetiva y valores humanos, que ayudaran a prevenir la transmisión de enfermedades y embarazos no deseados. Impulsaría campañas gubernamentales que promovieran una libertad responsable sustentada en valores éticos como el respeto, la fidelidad y la generosidad. Defendería el derecho a la vida del ser humano no nacido, desde el momento de la concepción y generaría alternativas como la adopción, para salvar la angustia en que se puede encontrar una madre con un embarazo no deseado. Facilitaría el acceso a la vivienda a las familias jóvenes, a través de un programa especial del INFONAVIT²².

Las anteriores fueron las declaraciones-propuestas de Vicente Fox realizadas en campaña como candidato. Como presidente el tono cambió y las declaraciones sobre muchos aspectos de la realidad, no sólo juvenil, contrastaron por su moderación. Como menciona Felipe Martínez Rizo, las críticas de inconsistencia y oportunismo por decir a cada auditorio lo que deseaba escuchar se matizan admitiendo que tales características son explicables, usuales y hasta inevitables en el marco de una campaña electoral peleada y dado los aspectos publicitarios en los procesos políticos contemporáneos²³. Sin embargo, es notable el contraste entre las declaraciones y los hechos hasta bien entrado el sexenio foxista.

Alfredo Nateras explica que esta situación es característica del régimen priísta y una vez más esa práctica demagógica ayudó a los fines políticos de captación del voto joven.

²² *Loc. cit.*

²³ Felipe Martínez Rizo, “La educación en la plataforma y en el gobierno de Vicente Fox” en revista *El Cotidiano*, núm. 105, UAMA, México, 2001, p. 96.

Y menciona que regularmente los jóvenes adquieren visibilidad para los candidatos y los partidos políticos por ser un valioso capital electoral y para las instancias de gobierno aparecen como importantes cuando hay que justificar los presupuestos; sin embargo:

Una vez gastados los dineros y pasadas las votaciones, como ritualmente ocurre, los jóvenes se vuelven invisibles y son enviados a las tinieblas de las burocracias institucionales y partidistas porque se carece de una política social dirigida a ellos que los beneficie con respecto a los avatares de su vida diaria²⁴.

El mismo director del IMJ, Cristian Castaño ha afianzado esta idea:

El tema juvenil es muy útil y lucrativo en época electoral, y en el ejercicio del poder y el ejercicio del gobierno, lo juvenil pasa no sólo a un segundo plano, a un cuarto o a un quinto plano, no es importante.

Y en los hechos parece tener mucha razón lo anterior. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, documento rector de las políticas de gobierno para el sexenio, apenas unas cuantas líneas son dedicadas al tema juvenil, y si bien reconoce la necesidad de incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo, no dice qué entiende por política integral y menos menciona cómo ni cuándo. Aparte, el PND 2001-2006, contra la identificación y clasificación de juventud que propone el mismo INEGI, reconoce al joven como aquel sujeto comprendido entre los 15 y los 24 años de edad, sujetos que “la totalidad de su existencia ha transcurrido en un ambiente de inestabilidad económica y de cambios tecnológicos y sociales acelerados”, con demandas claras y precisas entre las que se encuentran una buena educación, salud, cultura, recreación y deporte, “un fuerte impulso a la apertura de oportunidades económicas, incluso social y gran énfasis en los aspectos de equidad, dada la diversidad que caracteriza a la población”²⁵.

Así pues, el gobierno foxista en el PND propuso formular una política incluyente y el impulso a la apertura de

oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de la juventud mexicana, reconociéndola como un actor estratégico para el desarrollo del país, “esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse”²⁶. En el entendido, señalaba, de que las políticas que se dirijan hacia los grupos de la infancia, adolescencia y juventud serán trascendentales para el desarrollo nacional porque representan el futuro de México²⁷.

Por un lado, se reconoce la importancia de la juventud en el desarrollo social, económico, cultural y político de México (e incluso se le ubica como actor estratégico), pero líneas antes el mismo documento pospone para un futuro esa integración plena al desarrollo del país. No termina por cambiar la visión arcaica que de los jóvenes tienen los funcionarios del nuevo régimen. E incluso la clasificación del joven se reduce en edad, ahora son 24 años el límite superior de ese estado, y ahora a los 25 ya son adultos, con plenos deberes, pero con escasos derechos, desconociendo incluso las problemáticas y peculiaridades económicas, sociales y políticas que los jóvenes manifiestan en nuestro país.

Sin embargo, las acciones que lograrán tales propósitos serán proyectadas a largo plazo, una visión para el México de 2025, cuando la población ascienda a 126 millones de habitantes, de los cuales sólo 18 millones serán jóvenes de entre 15 y 24 años. Un México en 2025 que más parece producto de una visión utópica:

Para entonces, la cobertura en educación deberá ser de 100%, el promedio de escolaridad de 12 años y el analfabetismo prácticamente no existirá; el nivel de vida de la población se habrá incrementado significativamente, y habrá desaparecido la pobreza extrema, los servicios de salud darán cobertura universal, existirá respeto y cuidado del medio ambiente y se habrán consolidado formas de convivencia y de participación democrática que fortalecerán la confianza de los individuos en sí mismos y en un gobierno respetuoso de las instituciones, que atenderá con eficacia y transparencia las demandas y necesidades de la población²⁸.

²⁴ Alfredo Nateras asegura que una gran parte de los jóvenes que votaron por Fox, no votaron por el PAN y su ideología, sino por la propuesta mercadotécnica del cambio que junto con el hartazgo de un sistema en el que no pasaba nada. “Foxilandia y los jóvenes invisibles” en *El Cotidiano*, núm. 105, México, 2001, p. 97.

²⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 75.

²⁶ *Ibidem*. p. 85.

²⁷ *Ibidem*. p. 75.

²⁸ *Ibidem*. p. 73.

Como resultado de esta visión y objetivo contenidos en el PND, en noviembre de 2002 se presentó el Programa Nacional de Juventud 2002-2006, con la apuesta de resolver los problemas de desempleo, falta de vivienda e incremento de adicciones mediante la creación de empresas juveniles, autoconstrucción de vivienda y promoción del autocuidado de la salud.

Este programa, que presentó por lema "Jóvenes actores estratégicos del desarrollo nacional", basa sus propuestas en la realización de campañas informativas y de acciones educativas. Tiene como propósito central coordinar el trabajo de las instituciones gubernamentales, organizaciones civiles y privadas y de las asociaciones juveniles para integrar al desarrollo nacional a los jóvenes²⁹.

Sin embargo, mientras que el discurso de la mayoría de los funcionarios de la actual administración, se centra en el argumento de que los jóvenes son el futuro, y hay que prepararlos para que vivan mejor y participen dinámicamente en la sociedad a la que pertenecen; este discurso, utilizado por lo regular para lograr cierto acercamiento con los jóvenes y diferenciarse con el discurso general, predominante entre quienes orientan las instituciones públicas especializadas en juventud, es un discurso difícil de poner en práctica a través de líneas específicas (se le percibe casi vacío de contenido efectivo y en realidad tiende a relegar a los jóvenes al igual que el discurso de los demás funcionarios).

En fin, al reconocimiento como sujeto político y a la necesidad de atención integral se le suma el reconocimiento de su diversidad y heterogeneidad. Cuando el gobierno reconoce la necesidad de impulsar una política enfocada a los jóvenes a través de un organismo descentralizado, también reconoce la importancia de éstos ante las transformaciones que está viviendo el país. Sin embargo, se debe tener especial cuidado en no diseñar una política nacional para la juventud. Digo nacional entendida, bien lo dice Luis Aguilar, como aquellos planes nacionales, globales que intentan abarcar mucho y no abarcan nada, políticas que no tienen nada que ver con las necesidades reales de todas y cada una de las poblaciones y grupos afectados por estas políticas que, verticalmente, introducen cambios sin un estudio real de las necesidades, posibilidades y alternativas de la población; políticas que tienen mucho que ver con la política (y con sus efectos de consenso y legitimación como consecuen-

cias de su realización y difusión) y nada o poco con el diseño técnico de la misma (olvidando la evaluación y el seguimiento, la corrección y el estudio)³⁰.

Hay que tener en cuenta que los jóvenes no son un grupo homogéneo, un solo grupo, uniforme y específico. Como dice Castillo Berthier:

Los jóvenes mexicanos no son iguales. En la ciudad y en el campo, en el estudio y el trabajo, en las oportunidades para crear, conocer y amar existen desigualdades profundas que los marcan, que los hacen desconocidos, extraños y hasta antagonicos³¹.

Y en esa diferencia radica en gran parte el éxito o fracaso de las políticas dirigidas a esas juventudes. Hasta ahora, la gran mayoría de las iniciativas estatales dirigidas al mundo joven han tendido a ser parciales, funcionales y tautológicamente ciegas dado que responden a una visión poco diferenciada de la diversidad juvenil y porque preferentemente se basan en imágenes que el mundo adulto ha construido de los jóvenes.

En la práctica, las políticas juveniles han dado prioridad a la resolución de los problemas económicos y sociales inmediatos (de subsistencia) de los jóvenes vía su incorporación productiva, esto es, a través de promover su incorporación al mercado de trabajo sin dar cuenta de la diversidad social y cultural que existe al interior del mundo joven, expresada en prácticas, intereses y necesidades múltiples y diferenciadas, de ahí que en la medida en que no han atendido las diferentes y cambiantes racionalidades (motivaciones y expectativas) que orientan y animan los cursos de acción de los jóvenes esas políticas, han quedado reducidas a la mirada sesgada y alejada del mundo adulto³².

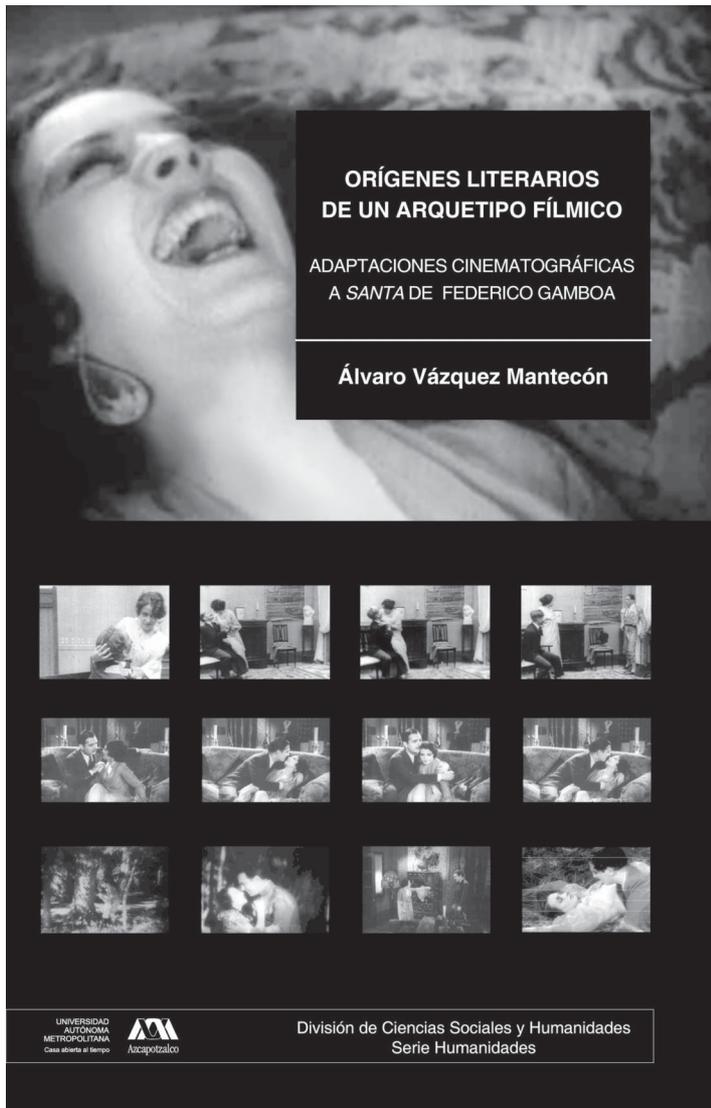
Con la creación del Instituto se abrió la posibilidad de diseñar, instrumentar, aplicar y evaluar políticas integrales, de mediano y largo plazos, en favor de la juventud mexicana, considerando sus especiales necesidades educativas, culturales, de salud, de capacitación, de trabajo u ocupación, de justicia, deporte, turismo, y sobre todo de participación política (ir abriendo los espacios de participación política de los jóvenes a través de diferentes mecanismos, como, por ejemplo, la reducción de la edad para el reconocimiento de sus derechos políticos).

²⁹ Claudia Herrera, "Presentarán en breve programa para la juventud 2002-2006" en *La Jornada* 18 de noviembre de 2002, p. 43.

³⁰ Luis Aguilar, *Op. cit.*, p. 237.

³¹ Héctor Castillo Berthier, et. al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, p. 336.

³² *Loc. cit.*



Conclusión

En términos generales, a nivel nacional las políticas públicas que ha diseñado el gobierno federal a través del IMJ no han modificado en mucho el enfoque de la asistencia, el paternalismo, la cooptación, se rige por un discurso que si bien entiende al joven como actor estratégico, sólo queda en eso: un discurso, que poco o nada ayuda a transformar la realidad de exclusión y marginación que enfrenta la mayoría de jóvenes en el país. Las repercusiones efectivas sobre los jóvenes han sido magras e insuficientes. Las esferas privilegiadas han sido educación, empleo, salud y recreación, y olvidadas las que hacen referencia a los temas de participación ciudadana juvenil y prevención de la violencia.

En donde sí ha habido un notable avance es en el diagnóstico y la investigación sobre las realidades juveniles: el IMJ ha impulsado los estados del arte sobre diferentes temáticas específicas; las investigaciones específicas centradas en las diferentes culturas juveniles; la primera Encuesta Nacional de Juventud; pormenorizados balances de las políticas públicas; desarrollo de una línea de publicaciones. Información importante que ayuda a comprender la cambiante y compleja realidad de los jóvenes en México.

Creo que ha faltado una política de Estado diferenciada de acuerdo a la heterogeneidad de las realidades juveniles. Una política que cuente con la más completa información y conocimiento sobre los jóvenes y su realidad, que visualice a los jóvenes como ciudadanos, que articule los programas sectoriales, que combine la prevención con la atención, pero

sobre todo que se concrete a espacios específicos: que despliegue acciones desde el espacio local, en consonancia con los procesos de descentralización en muchas otras esferas de las políticas públicas, y que mantenga una real cercanía a los problemas y expectativas de los jóvenes, con respecto a las instituciones centrales.

Una política de Estado que (normativa en el ámbito nacional, coordinadora en el ámbito estatal y operativa en el ámbito municipal), que desde una estrategia de focalización, modalidad descentralizada de operar, presente propuestas integrales, apoyadas con exigentes mecanismos de monitoreo y evaluación: con una focalización prioritaria hacia las tareas de generación de conocimiento en torno a los jóvenes; de facilitación y coordinación interinstitucional; y de información y asesoría para jóvenes.

Este reconocimiento explícito de la juventud como sujeto actor en las distintas esferas sociales, como ha escrito Armando Ireta, todavía no trasciende el plano de la retórica:

No tiene aún en nuestro país la fuerza suficiente para traducirse en una política integral de atención a los jóvenes, sustentada en una sólida base legal e institucional –roducto de un intenso proceso de participación social– de modo que se pueda sortear con éxito las fluctuaciones derivadas de coyunturas económicas, políticas o de otra índole³³.

³³ Armando Ireta, “Los jóvenes en el Pronasol” en Rafael Cordera. *México Joven*, Ed. UNAM, 1997, p. 75.