

POLITICAS PUBLICAS DE JUVENTUD EN MEXICO:
ENFOQUES, RESULTADOS Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS
EN EL COMIENZO DE UN NUEVO CICLO TRANSFORMADOR (*)

Ernesto Rodríguez (**)

Montevideo / Ciudad de México, Octubre de 2018

1

(*) Propuesta sometida a la consideración de las futuras autoridades del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) en particular y del próximo Gobierno en general, con el objetivo de colaborar con la reformulación sustancial de las estrategias ensayadas hasta el momento.

(**) Sociólogo y Cientista Político uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (www.celaju.net), Consultor Internacional del Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) y Asesor de Gobiernos de América Latina en Políticas Públicas de Juventud.

Introducción

Las notas que siguen, intentan caracterizar las Políticas Públicas de Juventud en México implementadas en las últimas tres décadas, procurando caracterizar los enfoques dominantes, los esquemas institucionales ensayados, los caminos recorridos y los resultados obtenidos. Para ello, se realiza una esquemática recorrida por los diversos Planes Integrales de Juventud (PROJUVENTUD) diseñados en cada sexenio, identificando sus aportes y sus limitaciones.

A través de este análisis, se procura extraer las principales “lecciones aprendidas” del camino recorrido, con el objetivo de tenerlas en cuenta al momento de encarar el diseño de las futuras políticas públicas de juventud, en el marco de la asunción del próximo gobierno, encabezado por el Presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, que implicará transformaciones profundas desde todo punto de vista y en la mayor parte de las dimensiones del desarrollo.

En mi caso personal y profesional, he venido observando y acompañando las políticas públicas de juventud en México (como en el caso de la mayor parte de los países de América Latina) desde hace décadas, incluyendo al caso mexicano en mis análisis comparados y participando activamente en diversas iniciativas de investigación y capacitación técnica, respaldando las acciones del gobierno y de la sociedad civil, a nivel federal y estadual, en estas materias.

En perspectiva histórica, parece claro que en México se han ensayado diversos “modelos” de políticas públicas de juventud, con sus potencialidades y sus limitaciones, con sus logros y sus asignaturas pendientes. Desde el CREA en los años ochenta al presente sexenio, pasando por la época de la CONADE en los noventa y por la creación del IMJ (luego IMJUVE) desde el 2000, se han desplegado importantes aprendizajes que importa evaluar comparativamente, tomando en cuenta la abundante documentación disponible al respecto (ver las “referencias” al final de estas notas).

La hipótesis básica con la que se quiere trabajar en el marco de este análisis, podría resumirse diciendo que -en estas últimas décadas- se han intentado construir versiones cada vez más rigurosas, desde una perspectiva de derechos y con enfoque de juventud, logrando importantes avances y enfrentando -también- importantes limitaciones y resistencias en el propio aparato estatal, algunas propias de las inercias burocráticas y otras más estrictamente políticas, todo lo cual deja importantes lecciones aprendidas para las gestiones siguientes.

Desde el propio diseño de los PROJUVENTUD, pasando por las gestiones realizadas con diversas instituciones operativas del Poder Ejecutivo, con los otros poderes del Estado (Legislativo y Judicial) con la academia y con la sociedad civil, el trabajo del IMJUVE ha estado orientado por la lógica de tratar de superar la simple “construcción de espacios específicos para la juventud”, procurando “dotar de una perspectiva generacional” al conjunto de las políticas públicas, en línea con las orientaciones más modernas en este campo, pero sus resultados han sido muy acotados.

Probar, dimensionar y explicar la validez efectiva de esta hipótesis, a través de la revisión de la documentación disponible y de los insumos recogidos en mis numerosas visitas en “el terreno”, puede aportar insumos relevantes para quienes tendrán que encarar estos temas a futuro.

En este sentido, para la concreción de este informe, hemos considerado pertinente trabajar desde la dinámica de las políticas públicas como tal, eludiendo las lógicas normativas o legales como enfoque explicativo excluyente, relativizando las lógicas estrictamente económicas y centrando la mirada en el análisis politológico, que identifica y caracteriza “actores”, revisa “agendas” y construye “itinerarios” que se recorren (o no) a través de diversas “prácticas”.

Desde esta óptica, el análisis se ubica en los espacios que se delimitan por la dinámica de la Administración Pública y la Reforma del Estado, inscritos en los parámetros legales e institucionales correspondientes, en línea con algunos análisis comparados (para América Latina) que hemos realizado recientemente (Rodríguez 2016), entendiendo las políticas públicas como “*la evolución conjunta y abierta de múltiples acciones públicas desarrolladas en relación con un problema social, sobre el que pueden existir una o varias trayectorias para intervenirlo*”, en línea con una rigurosa evaluación realizada en Medellín (Leiva ed. 2017).

En dicho marco, se asume la existencia de dos grandes conjuntos de políticas públicas de juventud: (i) las *sectoriales* (educación, empleo, salud, participación ciudadana y otras similares) y (ii) las *transversales* (generación de conocimiento, formación de recursos humanos, diseño y evaluación de planes y programas, etc.). Se asume, asimismo, la escasa articulación efectiva entre ambos conjuntos, contrastada con la relevancia y la pertinencia de dicha articulación, como uno de los principales problemas enfrentados desde la gestión propiamente dicha.

Asimismo, se asume la existencia de un importante contrapunto estratégico, entre los enfoques (coexistentes) que miran a las y los jóvenes como un simple “grupo de riesgo”, como “sujetos de derecho” y/o como “actores estratégicos del desarrollo”, todo ello en el marco de enfoques “neoliberales”, “neodesarrollistas” y “neoconservadores” en la dinámica de las políticas públicas, en permanente disputa en todos los países de la región en general y en México en particular, tal como lo hemos expuesto en un *Curso de Alto Nivel para Personal Técnico en Políticas Públicas de Juventudes*, realizado recientemente en Cancún, México (Rodríguez 2018).

Para darle contexto a esta evaluación, además, se tuvo en cuenta la evaluación comparada (en el contexto latinoamericano) que realizamos en el marco del diseño de la *Propuesta de Índice de Desarrollo de Políticas Públicas de Juventud* (Rodríguez 2015), elaborado por el CELAJU (toda la información metodológica y sustantiva, incluyendo los resultados obtenidos, se encuentra disponible en <http://ipj.celaju.net/>), con el fin de contar con un “ranking” de países en estas materias y que ubica a México en los primeros lugares de la región. Desde luego y como veremos más adelante, los indicadores correspondientes son simples promedios, que esconden enormes disparidades territoriales, que no se pueden desconocer de ningún modo.

Por último, y antes de pasar al desarrollo analítico propiamente dicho, quisiera agradecer profundamente a quienes me han acompañado durante este largo recorrido por las políticas públicas de juventud en México, por la sólida amistad construida y por los fecundos aprendizajes compartidos, y dedicar estas notas a quienes tendrán que asumir responsabilidades políticas, técnicas e institucionales a futuro en este campo, con la esperanza de poder colaborar en el desarrollo futuro de estas dinámicas, en este país que admiro y aprecio profundamente.

1 – ENFOQUES DOMINANTES EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

México cuenta con una larga y fecunda trayectoria en el campo de las políticas públicas de juventud, que ha sido descrita en múltiples informes y publicaciones, lo que diferenció casi desde siempre al “caso mexicano” de otros similares de América Latina. Conviene, por tanto, comenzar con una esquemática caracterización del período recorrido, cuyo comienzo bien podría ubicarse en 1950, con la creación del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM) que en 1970 pasó a utilizar nueva sigla (INJUVE), identificando sus principales mojones y aristas específicas.

A – Creación y Desarrollo del Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud

En el contexto político, económico, social y cultural dominante en México en los años ochenta del siglo pasado, todavía vigente el modelo de partido (casi único y sin que se tomaran -todavía- las primeras medidas de política pública tendientes a concretar la apertura del país al mundo de los noventa (en el marco de la globalización), las políticas públicas de juventud se desplegaban en torno a dos grandes “modelos”: (i) por un lado, las iniciativas que buscaban “encauzar” las movilizaciones estudiantiles de las décadas anteriores (fundamentalmente en los años sesenta y setenta) dentro del “régimen” y (ii) por otro, desplegar acciones tendientes a controlar a los sectores juveniles urbano - populares, cada vez más afectados por la exclusión económica y social.

En dicho marco, se ensayaron varias iniciativas que -para la época- podían ser catalogadas de “innovadoras” y hasta “progresistas”, en la medida en que procuraron superar el modelo previo, centrado casi exclusivamente en actividades vinculadas con el tiempo libre de las generaciones jóvenes, como complemento a las políticas educativas, destinadas sobre todo a jóvenes de clases medias y altas. En la nueva versión, diseñadas e implementadas desde el CREA (Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud) creado en 1978, se procuraba contar con diagnósticos más precisos en relación a la juventud mexicana (para lo cual se comenzaron a desarrollar estudios e investigaciones más rigurosas y precisas) así como con llegadas más efectivas a sectores juveniles emergentes (que luego serían caracterizados como “tribus urbanas”) hacia los que el Estado no desplegaba más que programas ligados con el control y el castigo.

Impresionaban mucho, en aquella época, los “rituales” con que se presentaban las iniciativas programáticas a nivel nacional y -sobre todo- a nivel internacional, dando la imagen de un Estado todopoderoso, con un manejo hegemónico del poder y con un gran culto a las autoridades de turno. Me quedaron muy gravadas diferentes imágenes de mis primeras visitas a este país, para participar de seminarios y conferencias de diversa índole, donde las autoridades gubernamentales hacían despliegues espectaculares y ostentosos, con gran cobertura mediática, en las respectivas inauguraciones oficiales, para luego abandonar los respectivos escenarios y los debates sustantivos, independientemente de los temas que se trataran en cada caso particular.

Pero la imagen que más retuve fue la llegada del Director General del CREA de la época, al Congreso Mundial de la Juventud convocado por Naciones Unidas en Barcelona (España) en 1985, como actividad central de las celebraciones -en el mundo- del primer Año Internacional de la Juventud (AIJ). En un mundo en el que todavía no se había concretado la caída del socialismo real

(el Presidente del Comité Mundial de Naciones Unidas para el AIJ era el Ministro de Juventud de Rumania, hijo del Presidente Cescescu) la llegada de la delegación mexicana fue la más numerosa y ostentosa, al mejor estilo de las delegaciones de los países socialistas, que incidían fuertemente en este tipo de eventos en aquel entonces (la contribución económica de la Unión Soviética a las arcas de varias agencias de las Naciones Unidas, era de un cuarto del total de sus respectivos presupuestos y equivalía a la contribución de los Estados Unidos) lo que dice mucho al respecto.

Los impactos de las políticas públicas de juventud durante los años ochenta fueron relevantes, pero en la lógica con que algunos de los sectores predominantes en las estructuras de poder, eran demasiado “progresistas” y contribuían exageradamente a la organización y a la movilización de las nuevas generaciones, por lo que sobre el final de aquella década, con la instalación de un nuevo gobierno, se optó por el desmantelamiento del CREA (que contaba -por cierto- con importantes resistencias entre sectores relevantes de los propios jóvenes, que se movilizaban bajo la consigna de “no crea”) y en su lugar se pasó a ubicar las políticas públicas de juventud en el marco de la Comisión Nacional de Deporte (CONADE) con otra lógica totalmente diferente.

B – Del CREA a la Comisión Nacional del Deporte (CONADE)

En el sexenio 1988 – 1994, las políticas públicas de juventud tuvieron un importante giro, pasando del modelo “participativo” e “inclusivo” que intentó construir el CREA, a una dinámica casi exclusivamente centrada en el deporte, con el agravante de que las políticas deportivas se centraban -además y abrumadoramente- en las ligas deportivas profesionales competitivas, dejando muy pocos recursos (humanos, infraestructurales y financieros) para modalidades deportivas comunitarias y/o más solidarias.

El reduccionismo fue tal, que las políticas públicas de juventud prácticamente desaparecieron de la agenda pública. El “ajuste” general (luego de la caída del socialismo real) tuvo grandes dimensiones y ello se vio -también- en el campo de estas políticas públicas en particular. Nuevamente se pasó a trabajar en varios niveles paralelos (en relación a estudiantes, a jóvenes urbano-populares, etc.) dejando de lado las pretensiones de contar con políticas integradas en relación a las generaciones jóvenes en su conjunto (con las especificidades que correspondieran) del modo intentado -con muchas limitaciones y escasos resultados- en tiempos del CREA.

Un riguroso balance de la época (Pérez Islas 1995) revisó exhaustivamente las políticas públicas de juventud del período 1988 – 1994 (durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari) mostrando el lugar que los jóvenes tuvieron en el propio Plan Nacional de Desarrollo: *“A la juventud deben asegurársele amplias oportunidades de educación y de capacitación para el trabajo. En especial, es preciso aumentar las fuentes de empleo para satisfacer las demandas de quienes se incorporan por primera vez al mercado laboral. Los ideales y aspiraciones de los jóvenes deben ser objeto de consideración y su participación social y política debe ser respetada y alentada”*. Del mismo modo, allí se afirmaba que *“las mujeres y los jóvenes deben ser agentes activos del cambio en las comunidades rurales y urbanas: su energía, su inquietud y su determinación harán posible una participación más amplia y efectiva en la lucha contra la pobreza”*.

Como puede apreciarse, los enfoques renovados que en aquel entonces comenzaban a abrirse camino en América Latina, permearon (al menos en la letra) el propio Plan Nacional de Desarrollo, pero como el informe de Pérez Islas muestra en detalle, las políticas públicas realmente existentes en el campo de la juventud, su ubicaron a una importante distancia de dichos enunciados. En realidad, el cierre del INJUVE y la creación de la CONADE, ubicada en la órbita de la Secretaría de Educación Pública (SEP) le quitó autonomía al Instituto y a la vez redujo sustancialmente la jerarquía de las políticas públicas de juventud, reforzando la dispersión de esfuerzos.

Desde entonces, el desarrollo juvenil quedó prácticamente adosado a las dinámicas deportivas y (en parte) a las actividades recreativas, no estrictamente deportivas, pero concebidas con enfoques similares. En cualquier caso, aunque restringidos en su alcance y en el manejo efectivo de recursos, la esfera propiamente dicha de “la juventud” diseñó cuatro programas de cierta relevancia: bienestar económico (alternativas de empleo), promoción social (para jóvenes en extrema pobreza), organización y participación juvenil (social, estudiantil, política, etc.) y villas juveniles y deportivas (servicios de hospedaje, etc.). Los logros efectivos, aunque acotados, impactaron positivamente en algunos sectores juveniles, pero no en el plano global.

C – De la CONADE a la Construcción del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ)

A mediados de los noventa, me tocó pasar a ocupar la Dirección General del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) de Uruguay y, a la vez, la Presidencia de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), lo que coincidió en el tiempo con la asunción de Luis Ignacio Sánchez como Director de Juventud en la CONADE, que llegó decidido a volver a ubicar las políticas públicas de juventud en un sitio más acorde con la relevancia de la población joven. Lógicamente, comenzamos a trabajar juntos en varios planos simultáneos, procurando mejorar las políticas públicas de juventud en México en particular y en América Latina en general.

Retomando el contacto más fluido y dinámico con los diferentes agrupamientos y movimientos juveniles, así como el fecundo trabajo desplegado en el campo de la gestión del conocimiento (sobre jóvenes y sobre políticas de juventud) que había sido abandonado en el sexenio anterior, Sánchez cambió el nombre de Dirección General de Atención a la Juventud (DGAJ) que heredó por el de “Causa Joven” (más a tono con los enfoques que se pretendía desplegar) para luego pasar a desarrollar un intenso trabajo de lobby y de negociaciones en el Congreso de la República, para impulsar la aprobación de la Ley General de la Juventud, en cuyo marco se creaba el IMJ (Instituto Mexicano de la Juventud) como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y recursos propios, coordinador y asesor de las políticas de juventud, instalado en enero de 1999.

Un nuevo informe sistematizó la labor del IMJ durante 1999 y 2000 (Pérez Islas coord. 2000) mostrando los avances logrados y dejando una rigurosa “memoria” programática e institucional al gobierno entrante, que llegaba con una particularidad histórica: era el primer gobierno no priista, que asumía luego de que el PAN ganara las elecciones generales, cerrando de este modo un largo ciclo histórico (de más de 70 años) en los que había gobernado ininterrumpidamente el PRI. Comenzaba así, la denominada “transición política”, marcando un antes y un después al respecto.

En dicho informe, se destaca una frase del Presidente Zedillo (perteneciente al Reporte “Avances y Retos de la Nación”, de setiembre de 1997): *“La política social para los jóvenes es muy amplia. Está distribuida entre un gran número de dependencias del gobierno, cuyos esfuerzos confluyen para propiciar las oportunidades que les permitan a los jóvenes salir adelante”,* agregando: *“Cada esfuerzo por la superación de los jóvenes es un esfuerzo por la superación de México. Con todo, sabemos que es necesario hacer mucho más y hacerlo articuladamente, para que los jóvenes reciban más beneficios y perciban con claridad el interés especial que tenemos en ellos”.*

Y en el propio Resumen Ejecutivo del Informe, se establecía: *“A partir de la experiencia desarrollada en el IMJ y de los avances que han tenido las elaboraciones conceptuales del tema, se proponen una serie de elementos, estrategias, condiciones y debates, que pueden ayudar a consolidar y desarrollar políticas públicas integrales de juventud, en el nuevo contexto nacional e internacional que se vive”.* *“Se resalta -asimismo- la importancia de contar con actores sociales diversos y fortalecidos como protagonistas corresponsables en el proceso de construcción de estas políticas, cada uno con roles específicos y, a la vez, con tareas conjuntas y coordinadas”.*

La labor desplegada efectivamente, mostró algunos avances en materia programática, pero en donde más se destacó fue -sin duda- en el aspecto legislativo e institucional, con la aprobación de la Ley General de Juventud y la correspondiente creación del IMJ, lo que mostró un saldo notoriamente diferente del que dejara el sexenio anterior, en el que las políticas públicas de juventud se habían subsumido en la esfera del deporte y la institucionalidad correspondiente se había rebajado a una simple Dirección de la CONADE, sin autonomía real en ningún sentido.

En el mismo sentido, el sexenio se cerraba con algunas propuestas para operar a futuro de gran relevancia, entre las que se contaba la necesidad imperiosa de contar con un conocimiento más riguroso y pertinente de las y los jóvenes mexicanos, a través de la realización de una Encuesta Nacional de Juventud, cuyo trabajo de campo se realizó al finalizar el sexenio, pero le correspondió a las autoridades entrantes su análisis y difusión efectiva. A partir de allí, se contaría con este tipo de encuestas cada cinco años, concretándose las de 2000, 2005 y 2010, pero luego interrumpidas (lamentablemente) en 2015.

Y en consonancia con las propuestas a futuro en estas materias, el equipo saliente dejaba en manos del que entraba una rigurosa propuesta para el diseño y la implementación de un Programa Nacional de Juventud (asumiendo que se tornaba imperativo trabajar con una visión amplia y abarcativa de las políticas de juventud del conjunto del gobierno, ubicando en dicho marco la labor ejecutiva del propio IMJ) que se concretaría en 2002 (y extensible hasta el 2006) y que tendría incluso luego, otras dos versiones, la correspondiente al período 2008 – 2012 (diseñada en el marco del segundo gobierno panista) y la correspondiente al período 2014 – 2018 (ya con el regreso del PRI al gobierno federal).

En síntesis, podría afirmarse que la labor desplegada en el sexenio 1994 – 2000 fue de las más productivas, al menos desde el punto de vista legislativo, institucional y programático, sobre todo en la definición de orientaciones estratégicas pertinentes y oportunas.

D – Entre el Diseño Programático y la Labor Propiamente Dicha (2000 – 2012)

El PAN no contaba con una elaboración propia sobre políticas públicas de juventud, pero llegaba al gobierno con concepciones conservadoras que pasarían a incidir centralmente en varias políticas sectoriales de juventud de gran relevancia, entre las que se destacaban las vinculadas con temas de salud sexual y reproductiva y problemas relevantes desde hacía décadas, como los vinculados con los embarazos en adolescentes y la denominada “violencia juvenil”. Por ello, si bien se continuó con algunas inercias generales en el campo del diseño programático e institucional heredadas del sexenio anterior, en la práctica, se comenzaron a implementar cambios relevantes, sobre todo desde las Secretarías Sectoriales (Educación, Trabajo, Salud, Seguridad, etc.).

Entre las inercias heredadas y que se continuaron desplegando en la práctica, destacan los esfuerzos ya destacados, vinculados con las Encuestas Nacionales de Juventud y sobre todo con la elaboración de los primeros Programas Nacionales de Juventud (PROJUVENTUD) con pretensiones de integralidad e involucrando en su implementación efectiva, a un amplio abanico de instituciones gubernamentales (a nivel federal, estadual y municipal) y algunas de la sociedad civil. Así, el primer PROJUVENTUD (diseñado para el período 2002 – 2006) estableció como idea fuerza (en la propia denominación de Programa) la consideración de los jóvenes como “actores estratégicos del desarrollo nacional” (IMJ 2002) en línea con un libro que el IMJ me publicara en aquel entonces, resaltando la pertinencia y la relevancia de dicho enfoque (Rodríguez 2002).

Pero en los hechos, se comenzó a operar decididamente en la relativización (cuando no, cierre, directamente) de los enfoques priistas heredados, desarrollando en paralelo varios “ajustes” panistas de cierta relevancia, con base en una contradicción asumida como “normal”: mientras en el discurso general se seguía definiendo que las políticas públicas de juventud debían operar con *enfoque de derechos*, en la práctica se operaba claramente con *enfoque de riesgo*. Seguramente y tal como ya fue dicho, el campo más evidente fue el de la salud sexual y reproductiva, campo en el cual varios Estados controlados por el PAN comenzaron a aprobar leyes que creaban la figura de “homicidio por parentesco”, eufemismo que castigaba -en realidad- al aborto, con penas más severas -por cierto- que las que se aplicaban a los narcotraficantes y a los homicidios reales.

Estos cambios, que comenzaron a aplicarse durante la presidencia de Vicente Fox (2000 – 2006) se profundizaron aún más y se ampliaron a otras áreas durante la presidencia de Felipe Calderón (2006 – 2012), quien al asumir el mando prometió dos grandes cosas: (i) declararle la guerra al narcotráfico y (ii) poner en marcha un Programa de Empleo para Jóvenes. La primera promesa, sin duda, fue cumplida, y los resultados fueron desastrosos, desde todo punto de vista: se militarizó la sociedad mexicana y se dispararon los homicidios y las desapariciones, tanto cometidos por el narcotráfico como cometidos por las propias fuerzas militares y policiales.

El programa de empleo para jóvenes, por su parte, asumió un enfoque muy particular: se invirtieron cantidades muy significativas de recursos (80 millones de dólares en el primer año, más del doble en el segundo ...) pero canalizados hacia los empresarios que contrataran jóvenes, a través de exoneraciones impositivas muy generosas. En la práctica, más que un programa de empleo para jóvenes, era otra iniciativa para beneficiar a las empresas privadas, que colaboraban

centralmente con el nuevo gobierno. Las evaluaciones realizadas, de todos modos, mostraron que los empresarios no utilizaron dichas exoneraciones impositivas, evidenciando que el diagnóstico que estaba detrás de las medidas implementadas (los empresarios no contratan jóvenes porque les cuestan muy caros en términos impositivos) era erróneo y hasta totalmente falso.

En paralelo, se comenzaron a implementar programas de control social y político de las y los jóvenes, claramente regresivos, especialmente con el objetivo (real o supuesto) de disminuir los niveles de violencia juvenil, sobre todo en los establecimientos educativos. Así, se pusieron en práctica dos grandes tipos de estrategias: (i) por un lado las denominadas *Escuelas para la Equidad* (abriendo las escuelas los días sábado, para toda clase de actividades lúdicas, recreativas, culturales y deportivas, operando con más horizontalidad y protagonismo juvenil) y (ii) las denominadas *Escuelas Seguras* (instalando cámaras de seguridad por todas partes y scanner para el control de metales en la entrada de las escuelas, incorporando la presencia policial en dichos ámbitos, naturalizando la revisión de mochilas, etc.).

Aunque ambos programas se pusieron en práctica desde la Secretaría de Educación Pública (SEP), en el primero participaron alrededor de 1.000 escuelas en cinco Estados, mientras que el segundo se implantó en 47.000 escuelas de todos los Estados de la República. En dicho marco, mientras en las Escuelas para la Equidad o Escuelas Inclusivas participaron alrededor de 350.000 adolescentes y jóvenes, en las Escuelas Seguras participaron más de 10 millones. Los costos comparados, por su parte, también eran diametralmente distintos: en 2010, mientras cada Escuela Segura tenía un costo de 53.000 dólares y recibieron una inversión global de 2.200 millones de dólares, las Escuelas para la Equidad recibieron (en el mismo año) una inversión de apenas 10 millones. Las evaluaciones comparadas, de todos modos, mostraron que las Escuelas Inclusivas lograban más y mejores impactos efectivos, aunque esto no se tuvo en cuenta en ningún momento para reformular estrategias y desplegar programas más pertinentes a futuro.

El saldo de los dos gobiernos panistas, finalmente y como veremos con más detalle en las próximas páginas de este informe, dejó evidenciadas dos grandes constataciones: (i) la improvisación programática y (ii) la impronta conservadora desplegada sectorialmente. En el primero de los sentidos, parece claro que las respectivas administraciones de gobierno dejaron que el IMJUVE tratara de seguir con una imagen medianamente “moderna” (dejando operar en las definiciones programáticas a los “intelectuales” que venían de los sexenios anteriores) mientras en paralelo las políticas sectoriales (las que realmente tienen impacto efectivo en las personas jóvenes) profundizaron los enfoques más conservadores, ligados a la promoción de la familia tradicional, a las orientaciones de las iglesias más ortodoxas y a las prácticas más directamente ligadas con el control de las movilizaciones juveniles autónomas y hasta de los propios cuerpos, especialmente desde las políticas vinculadas con la salud sexual y reproductiva.

E – El Regreso del PRI: Cambios y Permanencias en el Sexenio 2012 – 2018

El regreso del PRI al gobierno federal, concretado en 2012, generó algunas expectativas en el campo de las políticas públicas de juventud, sobre todo, por el retorno de varios de los técnicos que antes habían construido los diseños programáticos más rigurosos y dotados de una gran

pertinencia, de la mano de Berenice Alcalde, que venía de trabajar intensamente en este campo en varios organismos internacionales y asumió funciones como Directora General Adjunta. En dicho marco, llegó también como Directora de Investigaciones Mónica Valdez, que había participado intensamente en las labores técnicas concretadas en los sexenios anteriores. Y en un acuerdo con el SIJ (Seminario de Investigaciones en Juventud) de la UNAM (coordinado por Pérez Islas) se comenzaron a implementar, nuevamente, varias de las líneas de acción que habían sido claramente relativizadas (cuando no, abandonadas) durante las dos gestiones panistas.

El IMJUVE pasó de la órbita de la SEP (Secretaría de Educación Pública) a la órbita de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) con lo que se esperaba que pudiera desarrollar acciones en un ámbito más amplio de la gestión gubernamental, articulando la labor de las diferentes Secretarías de Estado e impulsando con más fuerza las acciones de los Institutos Estatales y Municipales de Juventud, que iban creándose en diversos puntos del territorio nacional. Lamentablemente, la propia SEDESOL se vio rápidamente envuelta en acusaciones de corrupción, que fueron limitando seriamente su accionar institucional, aún en manos de una Secretaria de Estado (Rosario Robles) que venía de la izquierda y con un perfil técnico ampliamente reconocido y valorado.

La nueva versión del PROJUVENTUD (ahora con validez para el período 2014 – 2018) recorrió un fecundo proceso de consultas con jóvenes (alrededor de 500.000 en total) así como de un trabajo más sistemático con las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, operantes en este campo de la gestión pública, con lo cual, se fue mostrando un giro relevante de la gestión estratégica, que trató de relativizar la rigurosidad técnica del pasado, para enfatizar más y mejor el desafío de la construcción colectiva (en términos institucionales) de las nuevas políticas públicas de juventud. Todo esto se vio coronado con la suscripción de un compromiso colectivo para su implementación efectiva, por parte de varias instituciones de gobierno, inédito en la historia previa de estas construcciones políticas, técnicas e institucionales.

El “identificador” más claro y concreto de las nuevas estrategias, pasó a ser el denominado “enfoque de juventudes”, que proponía que todas las instituciones contaran con un componente estratégico y programático centrado en las y los jóvenes, algo que hasta el momento (comienzos del sexenio) no se verificaba más que en algunos casos excepcionales. Dicho enfoque pasó a ser presentado en todos los espacios y foros que comenzaron a multiplicarse en todo el país, procurando su asunción efectiva por parte de todas las instituciones implicadas (la amplia mayoría de las gubernamentales y buena parte de las de la sociedad civil).

Y aunque aún no se dispone de evaluaciones sistemáticas de lo actuado en la práctica en este sexenio que ya va cerrándose (en realidad, están en pleno proceso en el momento de redactar estas notas) puede afirmarse que los avances efectivos (en este plano de dotar a todas las políticas públicas de un “enfoque de juventud”) fueron bastante acotados, aunque se lograron -como veremos- algunos avances importantes en varias esferas sectoriales y transversales específicas, que habrá que tener en cuenta para diseñar las propuestas programáticas a implementar a futuro, a partir del próximo año y ya con una nueva administración de gobierno en funciones, con el Presidente Andrés Manuel López Obrador a la cabeza del gobierno federal.

2 – LAS EVALUACIONES DISPONIBLES DE LOS PROGRAMAS APROBADOS

Más allá de las evaluaciones internas realizadas por el propio gobierno federal, en México existen pocas evaluaciones que articulen esfuerzos gubernamentales y académicos que cuenten con cierta rigurosidad en el campo de las políticas públicas de juventud. Sin embargo, existen algunas particularmente destacables, que importa consignar en el marco de estas notas.

A – La Evaluación de la UNESCO del PROJUVENTUD 2002 – 2006

El PROJUVENTUD 2002 – 2006 fue diseñado -como ya se destacara- bajo la lógica de mirar a las y los jóvenes como “actores estratégicos del Desarrollo”. La evaluación realizada por la UNESCO, bajo la coordinación general de Patricio Chaves (UNESCO s/f), fue un primer y muy riguroso esfuerzo de evaluación global, procurando validar (o no) el pasaje de los esfuerzos institucionales del sexenio anterior, a los desarrollos programáticos más sólidos de este sexenio, focalizándose en los actores institucionales y sociales más relevantes en este campo del desarrollo.

En términos de “lecciones aprendidas”, el informe de la UNESCO destaca que *“la planeación y difusión del Programa Nacional de Juventud 2002-2006 ha permitido posicionar en distintos niveles de la sociedad mexicana una perspectiva integral de la política pública dirigida a las y los jóvenes”*.

Así, desagrega textualmente el informe, el diseño del PROJUVENTUD:

a. Concibe la política de juventud como un proceso transversal en los distintos programas y acciones de los entes encargados de desarrollar la política pública del gobierno federal, lo que a su vez implica trascender la acción sectorializada y fragmentada propia de la gestión normativa de los gobiernos de la región.

b. Otorga al Instituto Mexicano de la Juventud el carácter de coordinador del conjunto de las políticas juveniles enfatizando fuertemente en el carácter descentralizado que debe tener la implementación de sus programas y acciones.

c. Considera a las y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo y los visualiza como sujetos activos en los distintos programas gubernamentales e instituciones públicas. Esto permite posicionar y reconocer a lo juvenil de una manera renovada frente a los modelos tradicionales, asistencialistas, clientelares y “de control” con los que se habían desarrollado -y en algunos casos aún siguen desarrollándose - las políticas de juventud.

d. Propone la participación de las y los jóvenes como principio fundamental de la construcción de las políticas públicas y no como un mero “componente” o añadido de la planeación o de la ejecución de acciones concebidas y dirigidas desde los distintos niveles de gobierno.

e. Propugna que toda política considere el criterio de equidad de género también como un eje transversal.

f. Visualiza y otorga una relevancia considerable a grupos de jóvenes en exclusión que, en programas y políticas del pasado, fueron “invisibilizados” o concebidos como simples grupos a ser atendidos a través del asistencialismo.

g. Propone a la evaluación, a la investigación y a la comunicación social como ejes y procesos fundamentales de la implementación de las acciones con miras a mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas de las políticas juveniles en el conjunto de la sociedad.

“Ahora bien, acota el informe, tal como suele suceder con la mayoría de las políticas públicas, este diseño -socialmente legitimado y gubernamentalmente aceptado-, se enfrentó, con importantes limitaciones que incidieron en que el ‘deber ser’ propuesto haya sufrido restricciones relevantes en su concreción en la realidad”. Resumiendo, el informe destaca -textualmente- lo siguiente:

a. La programación operativa de la política nacional se instrumentó básicamente con el PMP (Programa de Mediano Plazo del IMJ), alineando los programas del IMJ con los objetivos del PROJUVENTUD, los cuales se constituyeron en los verdaderos instrumentos de ejecución programática. Esto trajo como consecuencia que la política de juventud “explícita” se restringiera a la acción institucional del IMJ y que no operara visiblemente la transversalidad de las acciones de otros distintos organismos federales que trabajan con la población joven.

b. El carácter articulador del IMJ asignado por las normas legales y por el PROJUVENTUD fue rebasado por su acción como instancia de implementación directa de acciones y prestadora de servicios a las y los jóvenes a través de los Institutos Estatales de Juventud.

c. La participación de las y los jóvenes, sobre todo en el nivel local, se enfrenta con limitaciones reales que tienen que ver con una conjunción de modelos de gestión que combina visiones modernas de ciudadanía y enfoques asistencialistas y clientelares que aún persisten en varios programas e instituciones federales, estatales y locales dirigidos a este grupo de la población. Ello aparece reforzado en parte por las propias percepciones y discursos de las y los jóvenes, en los que se entrelazan visiones paternalistas.

d. El enfoque de género que se asume en el discurso se concreta en la práctica en acciones específicas y heterogéneas destinadas a la mujer y no como un principio instituyente de las políticas dirigidas a la equidad. Esto se refuerza, además, por las limitadas relaciones de coordinación con la institución articuladora del tema, el Instituto Nacional de las Mujeres.

e. Los grupos en situación de exclusión, si bien son visualizados por los actores gubernamentales, salvo excepciones puntuales, no son una prioridad en los presupuestos y en las líneas de trabajo y las acciones dirigidas a las y los jóvenes, lo cual refuerza la situación de “invisibilidad” de estos y otros colectivos juveniles.

“Una explicación de estos hallazgos, específica a continuación el informe, podría intentarse a partir de la conjunción de factores de distinto orden”:

a. De orden técnico: Los esfuerzos para articular el documento de la política nacional -el PROJUVENTUD- y los programas de acción -a través del PMP- mostraron importantes limitaciones técnicas para definir con precisión algunas categorías operativas fundamentales en el diseño de políticas, tales como son las metas, los compromisos institucionales, los proyectos, los presupuestos y los indicadores para su evaluación.

b. De orden político. Tal como lo expresan varios actores entrevistados que participaron en el diseño del PROJUVENTUD, este programa no construyó la necesaria viabilidad política -relaciones de fuerza y poder- para su concreción, tanto frente a los niveles máximos de decisión gubernamental -Presidente de la República- como frente a otros organismos federales que ejecutan programas sectoriales dirigidos a la juventud. La idea central en este punto es que la construcción de políticas transversales no solamente requiere de un adecuado diseño normativo, de una eficiente práctica técnica o de la voluntad individual, sino que la construcción de integralidad de las políticas implica delegación de funciones, transferencia de recursos y el ejercicio de decisiones compartidas; y, por ello, la racionalidad política está siempre presente.

c. De orden institucional. Más allá de la propuesta integral del PROJUVENTUD, en el sexenio coexistieron programas sectoriales y programas especiales dirigidos a la juventud. Esto se explica en un marco de doble dinámica institucional característica de las políticas tradicionales de juventud: la primera, conformada por la política social que trabaja sobre las condiciones de vida y las trayectorias juveniles vitales interviniendo en las condiciones de materialidad a través de variables de tipo estructural y de integración como educación, empleo, salud; y la segunda, centrada en 'lo juvenil', que opera de forma autónoma respecto a la política social, y enfoca su trabajo en dinámicas relacionadas con la socialización basándose en acciones colectivas entre los propios jóvenes, como conciertos, exposiciones, actividades recreativas y culturales.

d. De orden cultural. Se expresa en la persistencia y arraigo de concepciones y 'mentalidades' tradicionales sobre los sujetos juveniles, la participación y la propia gestión de las políticas, no obstante las herramientas conceptuales y los propios diagnósticos realizados por el PROJUVENTUD tendientes a desarrollar una política moderna de juventud. Si bien la situación presenta matices en distintos ámbitos, niveles y actores de la gestión de la política, estas percepciones aún están presentes en forma extendida.

e. Relacionados con la gestión. La gestión del PROJUVENTUD, en la práctica, ha enfatizado la creación y la implementación directa de espacios y programas propios en el ámbito federal, estatal y local caracterizándose como una agencia de prestación directa de servicios especializada. Por otro lado, la gestión contiene mecanismos 'recentralizadores' de control administrativo y de supervisión directa con costos significativos asociados a tales fines. Por ello, la coordinación es ejercida desde una perspectiva vertical hacia el ámbito local y de subordinación o fuerte debilidad en el plano federal.

f. De orden presupuestario. El PROJUVENTUD no tuvo un presupuesto asignado para operar sus estrategias y acciones por lo que solo se concretó a partir del presupuesto del IMJ y de los recursos coinvertidos con las instituciones de juventud.

B – La Evaluación de la Fundación IDEAS del PROJUVENTUD 2008 – 2012

Un segundo esfuerzo programático relevante se concretó con el diseño del PROJUVENTUD 2008 – 2012, que intentó pasar del énfasis en los actores al énfasis en el enfoque de derechos. “*Su objetivo -destacó la entonces Directora General del IMJUVE- es articular, concretar e incluir estructuras, instituciones y procesos sociales, que logren fomentar las relaciones entre las distintas generaciones y poner a la juventud en condiciones de participar en forma significativa en los programas y las actividades que los afectan.* En este marco, se definieron seis grandes objetivos específicos: (1) ciudadanía y participación social; (2) acceso efectivo a la justicia; (3) acceso y permanencia en la educación; (4) trabajo decente; (5) fomento de la salud de las y los jóvenes; y (6) vivienda adecuada.

“La realización de la Política Nacional de Juventud -se explicitó en los fundamentos del Programa- comprende la adopción de tres ejes transversales, que habrán de darle viabilidad a las acciones, a saber: corresponsabilidad institucional, cooperación social y participación social”.

1. La corresponsabilidad institucional implica que para cumplir a cabalidad con sus atribuciones y responsabilidades, los distintos órdenes de gobierno deben guiarse bajo los principios de colaboración e integración igualitaria de las necesidades de las personas. En este sentido, la respuesta a los problemas de las y los jóvenes comprende la cooperación responsable de las instituciones gubernamentales en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Juventud, lo que contribuye a fortalecer la organización democrática del Estado.

2. La cooperación social involucra el diálogo y la colaboración de los actores privados y de la sociedad civil organizada con el sector público, para la realización de un fin en el que todos se beneficien, al respetar su identidad y fomentar el diálogo en condiciones de igualdad.

3. La participación social de los ciudadanos en los asuntos públicos, ya sea en forma individual u organizada, comprende el acompañamiento y supervisión de las acciones de gobierno en los diversos ámbitos de su competencia. Ello contribuye a mejorar tanto la acción de las instituciones, como la efectividad de las políticas y programas.

“Las estrategias plasmadas en este documento -sostuvo la Directora General en la presentación de este PROJUVENTUD- se fortalecerán en la medida que durante la trayectoria se sumen los esfuerzos de los distintos sectores que conforman la sociedad, así como los del Gobierno Federal”, pero en la práctica, esto no funcionó.

La denominada “Evaluación Transversal: Políticas y Programas para el Desarrollo de la Juventud”, realizada en 2013 por parte del IMJUVE, el UNFPA y la Fundación IDEA, fue otro importante esfuerzo de revisión global. El objetivo general del estudio fue evaluar la política y las intervenciones federales de política pública enfocadas en la juventud mexicana que desde el Gobierno Federal se impulsaron hasta el final del sexenio 2006 - 2012, en cuanto a su pertinencia, cobertura, efectividad y resultados, respecto de las dimensiones más relevantes para el desarrollo de este importante grupo poblacional.

Para tal efecto, la elaboración del estudio incluyó:

- el análisis de la normatividad existente en materia de juventud;
- la realización de un diagnóstico documental sobre el estado y las necesidades de las y los jóvenes en México;
- la identificación y categorización de intervenciones de política pública a nivel federal que fueran relevantes para su desarrollo;
- la elaboración de fichas técnicas de cada intervención federal identificada (con información públicamente disponible y con énfasis en las evaluaciones externas existentes);
- la identificación de áreas de oportunidad; el análisis de buenas prácticas internacionales, y;
- la emisión de recomendaciones.

Como marco de todo lo anterior, se establecieron cuatro grupos de derechos esenciales de las y los jóvenes y una serie de temas y subtemas para cada grupo:

- derecho a la supervivencia (salud, vivienda),
- derecho a la protección (discriminación, seguridad social, migración),
- derecho al desarrollo (deportes, recreación y cultura; educación; trabajo; ahorro) y
- derecho a la participación (información, participación ciudadana, participación política electoral).

En total, el estudio identificó 106 intervenciones federales relevantes, desagregadas de la siguiente manera:

- cuarenta y un programas operativos con un presupuesto definido, lineamientos o reglas de operación y evaluaciones externas;
- veinticuatro fondos, con presupuesto definido, lineamientos o reglas de operación y/o evaluaciones externas, pero que no producen servicios ni entregan apoyos por sí mismos;
- cuarenta y un iniciativas o campañas que no necesariamente cuentan con un presupuesto establecido, con lineamientos o reglas de operación, o con evaluaciones.

La revisión de las intervenciones existentes arrojó que:

- la política y los programas federales en el tema de juventud están predominantemente sectorizados por lo que existe un desafío muy importante para atender las necesidades de la población juvenil de manera integral y articulada;
- el término “programa”, usado por las dependencias federales, no se utiliza de forma homogénea; se identificaron programas con características distintas, desde intervenciones con presupuesto claramente asignado hasta campañas de información aisladas y únicas;
- 56% de las intervenciones no cuentan con evaluaciones; 37% de las intervenciones cuentan con evaluaciones básicas, y sólo un número muy reducido (5.7%) cuenta con evaluaciones de impacto;
- las intervenciones de política pública analizadas no suelen contar con mecanismos claros para la participación de las y los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación.

En las “consideraciones finales”, el PROJUVENTUD establecía dos componentes relevantes:

- *Realizar adecuaciones legislativas que doten al Instituto de mayores facultades para la instrumentación de ésta, así como consolidar mecanismos de coordinación interinstitucional, bajo los criterios de corresponsabilidad, cooperación y participación social.*
- *Lo anterior demanda dotar de mayores facultades de acción al Instituto Mexicano de la Juventud, pero también una inversión creciente y sostenida de recursos en el rubro de juventud.*

Asimismo, se establecía la pertinencia de establecer mecanismos de coordinación institucional más sólidos y efectivos, enumerando tres aspectos particularmente relevantes:

- *Promover la creación e institucionalización de una Red Nacional de Políticas sobre Juventud, integrada por el conjunto de organismos públicos relacionados con el tema, con participación del sector privado y social, así como de las instancias internacionales interesadas en reunir y compartir información relevante sobre jóvenes; generar conocimiento con base en sus necesidades y expectativas; proponer políticas públicas y realizar diagnósticos sobre la eficacia y el impacto de la Política Nacional de Juventud. Para coadyuvar con los objetivos de la Red se contempla impulsar una Red Nacional de Investigadores sobre Juventud y un Sistema Integral de Evaluación.*
- *Fortalecer el conocimiento sobre la condición y posición de la realidad juvenil, por medio de un Sistema Nacional de Información y Consulta que comprenda, entre otras cosas, la incorporación y homologación de criterios de juventud en los distintos sistemas nacionales de estadística y el diseño de criterios cualitativos que permitan evaluar tanto el nivel de bienestar de la juventud, como el grado de cumplimiento de sus derechos. Asimismo, debe incluir criterios que favorezcan el conocimiento integral de su condición, tales como sexo, etnia y lugar de residencia (rural/urbano).*
- *Crear un Órgano Coordinador de la Política Nacional de Juventud, integrado por el conjunto de dependencias del Gobierno Federal encargadas de participar en el bienestar de las y los jóvenes, que garantice la ejecución de los objetivos, metas y líneas de acción de este Programa.*

Lamentablemente, y tal como queda establecido en la evaluación de la Fundación Ideas, esto no se concretó, con lo cual, la implementación del PROJUVENTUD quedó restringida a un conjunto desarticulado de acciones programáticas, que no interactuaron en ningún sentido. Las resistencias burocráticas de las diferentes instituciones gubernamentales implicadas (con sus respectivos enfoques y estrategias particulares) primaron sobre los intentos de articulación efectiva, que en cierta medida fueron impulsados desde el IMJUVE, pero sin mucho éxito.

C – Una Evaluación Preliminar del PROJUVENTUD 2012 – 2018

Como ya se estableció anteriormente, el PROJUVENTUD 2012 – 2018 fue diseñado con base en una amplia consulta con jóvenes y con las instituciones que trabajan con jóvenes, procurando centrar los esfuerzos en la propia gestión operativa de las mismas. Por ello, se hizo un esfuerzo particularmente relevante en lo atinente a su “alineación” con el Plan Nacional de Desarrollo y las

diferentes Políticas Sectoriales diseñadas en el comienzo del sexenio, desde las diferentes Secretarías de Estado. Asimismo, se promovió (y concretó) la suscripción del PROJUVENTUD por parte de nueve Secretarías de Estado (Desarrollo Social; Salud; Educación Pública; Gobernación; Función Pública; Turismo; Trabajo y Previsión Social; Economía; y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) procurando el mayor involucramiento posible de las mismas en su ejecución efectiva.

La esencia de la nueva estrategia del PROJUVENTUD, fue la denominada “perspectiva de juventud”, asociada a la pertinencia de integrar políticas sectoriales (educación, salud, inserción laboral, prevención de violencias, etc.) y políticas transversales (gestión del conocimiento, formación de personal técnico, etc.) procurando incorporar la “condición juvenil” a diferentes políticas públicas, en torno -textualmente- a los siguientes parámetros:

1. Definición del contenido transversal. Entre las primeras acciones a realizar, es definir de manera clara y operativa lo que se propone como “perspectiva de juventud”. La definición de qué es y en qué consiste (conceptual y de manera pragmática-instrumental), será el punto de referencia discursivo y de acción para los actores involucrados en la política de juventud en México.

2. Definir los objetivos que se buscan con la incorporación del contenido. Conocer el alcance que se busca al promover la asimilación de una perspectiva, por ejemplo, comprensión de las dinámicas poblacionales, o el aumento de presupuestos, la eliminación de duplicidades. La definición del contenido y de los objetivos esclarecerá la dimensión político-normativa e instrumental del proyecto de transversalidad.

3. Estrategias de difusión y de capacitación, al interior y exterior de la institución promotora del proyecto de transversalidad. Elaborar y aplicar una estrategia de comunicación y difundir al interior de la organización del proyecto, en este caso de la perspectiva de juventud; se requiere de capacitación para la comprensión de la transversalidad y su importancia (con base en los objetivos que se buscan). Las estrategias comunicativas y de capacitación, deben realizarse al interior de la institución, con los actores involucrados y para la sociedad en su conjunto.

4. Implementación del programa con los recursos existentes. Un primer avance sería la institucionalización interna de la perspectiva de juventud, los mecanismos pueden ser diversos, incorporar las definiciones, las propuestas y algunas acciones concretas en la normatividad de la organización, por ejemplo en sus guías de operación. De ser posible, realizar cambios estructurales, por ejemplo, la creación de una oficina cuyo objeto de acción sea la transversalidad de la perspectiva de juventud, cuya función inicial es la asimilación y socialización interior de la propuesta transversal.

5. Vinculación. Promover la incorporación de la perspectiva de juventud al resto de la Administración Pública Federal, los gobiernos subnacionales y al conjunto de la sociedad; para ello, se requiere realizar un mapeo y diagnóstico de actores e instituciones clave. Asimismo, establecer procesos de vinculación efectivos con los distintos actores involucrados en el ámbito de la política de juventud en México.

6. Programación y coordinación. Desarrollar de manera conjunta con el resto de agentes y organizaciones, programas y acciones; se trata de proyectos impulsados entre todos los servicios, instancias, organismos formales, no formales e informales que difundirán y se apropiarán de la perspectiva de juventud en el marco de las intervenciones ante un problema público complejo.

7. Evaluación e investigación. El diseño, la implementación y el seguimiento del proyecto de transversalidad requiere de la investigación y la evaluación, principalmente para tener líneas base de referencia y establecer sistemas de incentivos. Así, se sugiere el desarrollo de indicadores.

“Como se aprecia, concluye el texto del IMJUVE, el reto de la transversalidad, además de su comprensión como herramienta de gestión, consiste en lograr la sensibilización, el involucramiento, la cooperación y la coordinación de diversos actores y organismos clave teniendo como paraguas una propuesta de contenido y de enfoque; que se acompañará de la voluntad política y de liderazgo para institucionalizar los cambios necesarios y garantizar la incorporación, en este caso, de la perspectiva de juventud”.

Gráficamente, los autores formulan esta propuesta a través del siguiente cuadro:

| Modelo de Transversalidad de la “perspectiva de juventud” | | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Definición operativa del contenido político – social | Definición de los objetivos del proyecto | Estrategias de difusión, comunicación y de capacitación | Implementación del programa con los recursos | Vinculación | Programación y Coordinación | Evaluación e investigación |
| ¿Qué es la perspectiva de juventud? | Establecer cuáles son las líneas de acción instrumentales que se buscan con la transversalidad | Socializar qué es la perspectiva de juventud | Institucionalización | Procesos de vinculación efectivos con los distintos actores involucrados en el ámbito de la política | Acciones concretas para atender el problema público complejo | Para el diseño del proyecto, monitoreo y establecimiento de incentivos |
| En cada caso, se establecen qué procesos son internos o externos a la institución y/o a la organización | | | | | | |

La evaluación correspondiente a este PROJUVENTUD (2014 – 2018) todavía está en proceso, pero parece evidente que aunque se lograron avances sustantivos en el diseño técnico de la estrategia definida, los resultados (en términos de articulación efectiva de programas y proyectos) distan de los esperados en la planificación correspondiente, dado que sólo se lograron algunas concreciones en unas pocas instituciones gubernamentales, en términos -prácticamente- elementales. Una lista seguramente incompleta al respecto, debería incluir los siguientes componentes específicos:

- *Política Nacional de Salud:* En el marco de las definiciones estratégicas de la Secretaría de Salud, destaca claramente el diseño interinstitucional de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, que articuló las acciones de las Secretarías de Gobernación, Desarrollo Social, Salud y Educación Pública, así como de INMUJERES, CONAPO, ISSSTE, CDI, IMSS, DIF e IMJUVE. Esta fue, seguramente, la esfera en la que más se avanzó, al menos en el plano de las definiciones y orientaciones estratégicas y programáticas.
- *Política Nacional de Educación:* Si bien se desarrollaron estrategias específicas para la educación media y para la educación superior (ambas dirigidas totalmente a adolescentes y jóvenes) las definiciones estratégicas correspondientes consideraron a sus destinatarios/as como “estudiantes” y no como “jóvenes”, continuando con la implementación de acciones caracterizadas exclusivamente desde la lógica de la enseñanza y (en parte) de los aprendizajes, pero sin especificar orientaciones claras y concretas en términos de la población destinataria, en términos de sus características generales (su condición de adolescentes y jóvenes).
- *Política Nacional de Empleo:* En el mismo sentido, aunque se contó con estrategias generales de generación y asignación de empleos en general, las definiciones específicas en términos poblacionales fueron definidas a través de caracterizaciones muy generales y agregadas, y aún en dicho marco, sin sacar todas las consecuencias correspondientes en términos operativos, al momento de implementar y monitorear acciones. A ello se le sumaron, apenas, algunos “programas piloto” (trabajo infantil, empleo juvenil) que funcionaron en paralelo y no integrados a las estrategias generales, con escasos impactos efectivos.
- *Política Nacional de Prevención de Violencia:* En el marco de las estrategias generales (Acciones Estratégicas de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana 2012), se construyeron algunas particularmente centradas en la prevención del delito, la instalación de observatorios ciudadanos, la denominada “Alianza por un México sin Violencia”, la prevención de violencia en los ámbitos escolares, y la estrategia nacional para la prevención de adicciones. En un principio, se juntaron las diferentes estrategias heredadas (como las Escuelas para la Equidad y las Escuelas Seguras) pero las acciones concretas se siguieron desplegando con las lógicas burocráticas heredadas y ampliamente enraizadas en las instituciones públicas.

En paralelo, el IMJUVE continuó desarrollando (casi en solitario) las políticas transversales que ya venía desarrollando anteriormente, especialmente en lo que tiene que ver con gestión del conocimiento y formación de personal técnico, esferas en las cuales se desplegaron Concursos de Tesis (de Licenciatura, de Maestría y de Doctorado) sobre juventudes, junto con la realización de un amplio conjunto de Cursos, Seminarios y Talleres (estadales, nacionales e internacionales) que procuraron beneficiar -especialmente- a jóvenes e instituciones que operan en Estados y Municipios, en el marco de la ejecución directa de acciones en estas materias (sin poder de convocatoria efectiva de personal técnico de las diferentes Secretarías de Estado sectoriales, que son las que efectivamente implementan políticas públicas de juventud de amplio alcance) lo que acotó significativamente el impacto efectivo de las mismas.

Miradas desde una lógica de gestión de políticas públicas, con pretensiones serias de articulación efectiva, pueden hacerse algunos comentarios generales y específicos particularmente relevantes:

- En términos de “agenda”, las miradas sobre las y los jóvenes vigentes desde la opinión pública en general y desde los tomadores de decisiones en particular, siguieron signadas por los estereotipos y las estigmatizaciones (jóvenes como problema, como grupo de riesgo, etc.) y las políticas públicas de juventudes continuaron operando en medio de una gran dispersión y con base en la coexistencia de enfoques estratégicos diferentes y hasta contradictorios.
- Complementariamente, los “actores” principales en este campo, siguen siendo las Secretarías de Estado sectoriales, en tanto las instituciones especializadas siguen ocupando lugares secundarios y hasta marginales, en la mayor parte de los casos, especialmente a nivel estadual y municipal, esfera en la cual se cuenta -apenas- con unas pocas “Agendas de Juventud” con pretensiones de integralidad (casi) sin implementación práctica efectiva.
- En términos de “implementación”, por su parte, los espacios previstos para la articulación de las políticas sectoriales de juventud siguen siendo (casi) puramente formales y siguen funcionando con ciertos “rituales” elementales, sin poner en común -efectivamente- enfoques, estrategias e intereses específicos. Las Escuelas Inclusivas, por ejemplo, bien podrían ser espacios privilegiados para el trabajo en común, pero en la práctica no lo son.
- Finalmente, en términos de “monitoreo y evaluación”, el CONEVAL ha ido realizando algunos análisis generales al PROJUVENTUD, mostrando que todavía se sigue operando con metodologías tradicionales, sin incorporar efectivamente estrategias centradas en resultados, medidos en términos de impactos. Apenas unos pocos programas específicos cuentan con evaluaciones externas, centradas en el impacto.
- En la misma línea (monitoreo y evaluación) debiera señalarse (también) que el propio PROJUVENTUD formuló su propuesta con escasa rigurosidad, sobre todo en relación a los indicadores a tomar en cuenta, adoptando acriticamente el *Índice de Desarrollo Juvenil* elaborado por el Programa de Juventud del Commonwealth, que no es adecuado para su utilización en América Latina, en la medida -por ejemplo- en que no incluye indicadores sobre violencia, considera apenas el desempleo juvenil (y no el subempleo) y utiliza las Encuestas Gallup (de poca confianza en nuestra región) para medir “participación”.

En suma, un panorama que sigue mostrando avances acotados y desafíos de gran significación, especialmente en lo que tiene que ver con la articulación efectiva de esfuerzos y el despliegue de enfoques pertinentes en términos estratégicos. En este sentido, un componente particularmente relevantes es, seguramente, el limitado alcance del denominado “enfoque de juventudes” (pieza clave de la estrategia definida) en la medida en que -en la práctica- es apenas poco más que la construcción de espacios específicos para la juventud (Institutos de la Juventud, Encuestas de Juventud, Casas de la Juventud, Tarjeta Joven, etc.) aunque se propusiera impactar fuertemente en las grandes políticas sectoriales de juventud, algo que iba a depender determinantemente de la mayor o menor disposición de cada una de ellas para “cooperar” con el PROJUVENTUD y con el IMJUVE en estas materias. En los hechos, queda demostrado (una vez más) que no basta con buenas intenciones y expectativas de cooperación entre instituciones de un mismo gobierno (y aún entre tomadores de decisiones de un mismo partido político); hace falta contar con enfoques estratégicos pertinentes y solidez institucional, como veremos en las secciones finales de este informe, en la sección de propuestas alternativas correspondientes.

3 – UN ESTUDIO DE CASO PARTICULAR: POLÍTICAS DE JUVENTUD EN LA CIUDAD DE MEXICO

Por muchas razones, el caso de la Ciudad de México ha tenido y tiene una relevancia particular. Por un lado, por las dimensiones de la misma y por otro, porque ha sido gobernada en las últimas décadas por la izquierda (PRD) “a contramano”, se podría decir, de lo que ocurrió a nivel federal, donde gobernaron el PRI y el PAN, ambos ubicados a la derecha del espectro político mexicano.

A – Marco de Referencia: Antecedentes e Insumos Analíticos Disponibles

Tal como se establece en el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018*, el DF es la sede de los poderes federales y es -por tanto- la capital de la República Mexicana. Este se divide en dieciséis delegaciones, cada una con un gobierno electo propio y se ubica en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la región urbana más grande y el principal centro político, económico, científico y cultural del país.

Su población es de casi 9 millones de habitantes, pero si se considera también la zona metropolitana ya referida, la población total supera los 21 millones de habitantes, lo que la posiciona como una de las mayores aglomeraciones urbanas del mundo y la más grande del continente americano y del mundo hispanoparlante. En el marco de estas notas, importa destacar que la población joven equivale a la cuarta parte de la población total.

“A partir de la llegada de los gobiernos progresistas de izquierda a la entidad en 1997 -se explicita en el PGDDF- se ha acreditado una forma distinta de gobernar que ha incidido positivamente en varios aspectos centrales de la vida de los capitalinos: un mayor respeto y promoción de los derechos humanos, especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad; un aumento en la participación, la igualdad de género, la equidad y la inclusión social; una mayor y más equitativa promoción del desarrollo económico y urbano; una más intensa vida cultural; y una mayor transparencia, honestidad y eficiencia en la gestión pública, entre otros avances”.

“Actualmente -se agrega en el Plan- la Ciudad de México se distingue por su legislación de avanzada en materia del respeto a la diversidad sexual, mediante instrumentos legales que protegen el ejercicio de la sexualidad y, de manera particular, el ejercicio de los derechos de la comunidad LGBTTTI: el matrimonio y la adopción entre parejas del mismo sexo; la posibilidad de obtener una nueva acta por reasignación de concordancia sexo-genérica; y la atención especializada en materia de salud, entre otras. Asimismo, la Ciudad se sumó a la red de ciudades que adoptan la denominada Agenda 21, que busca la sustentabilidad y el desarrollo local”.

Lo dicho no es pura retórica (ni mucho menos) y se visualiza en múltiples indicadores vinculados con el desarrollo. En particular, y tomándolo como una buena medida resumen al respecto, en el Índice de Desarrollo Humano, que muestra que (con datos de 2012) el país tiene un IDH general equivalente a 0.746, mostrando que el correspondiente al D.F. es el más alto (0.830) mientras que el más bajo corresponde a Chiapas (0.667), según el informe del PNUD correspondiente (2015). Desde luego, esto no quiere decir que no existan problemas (ni mucho menos) ni afirmar que esto

es resultado exclusivo de la labor de los gobiernos del D.F. de las últimas dos décadas, pero importa tener centralmente en cuenta las particularidades del “caso” a estudiar.

B – El Seminario del Año 2000 como Referencia Inicial

Entre los antecedentes documentales disponibles, existen algunos informes particularmente relevantes a tener en cuenta.

Uno de ellos es la memoria del Seminario “*La Juventud en la Ciudad de México: Diagnósticos, Políticas, Situaciones, Retos y Desafíos*”, desarrollado entre el 14 de marzo y el 4 de julio del año 2000, coordinado por la Dirección de Programas para la Juventud del GDF, creada en 1998 y adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social. Participaron activamente del mismo diferentes especialistas y operadores de políticas públicas, a nivel nacional e internacional, aportando sus experiencias y saberes en muy diversas esferas específicas.

El informe correspondiente (GDF 2000) compiló todas las ponencias presentadas, y entre ellas, importa destacar (en el contexto de estas notas) la que presentara el Maestro Eli Evangelista Martínez, Subdirector de Investigaciones y Políticas Juveniles de la Dirección de Programas para la Juventud del GDF y Académico de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, bajo el título “*Política Social y Políticas Juveniles en el Distrito Federal 1997 – 2000: Hacia la Construcción de un Nuevo Paradigma de Atención Social Basado en la Perspectiva Juvenil*”.

“La perspectiva juvenil -sostiene Evangelista Martínez- es un enfoque teórico, político, metodológico y operativo para la planeación, promoción y acción social orientada hacia los grupos juveniles. Tiene como objeto incidir en la formación de las y los jóvenes como actores sociales plenos, es decir, a identificarlos y potenciarlos a través de acciones públicas y civiles, como sujetos colectivos con posibilidades para definir y desarrollar propósitos y finalidades transformadoras, dentro de un entorno social que les pertenece y que los identifica, buscando siempre respetar las reglas del funcionamiento institucional y social”.

Se trata de una definición que en aquel momento no era dominante (ni mucho menos) en América Latina y que luego fue abriéndose camino en varios países de la región, lo que muestra que ya entonces la experiencia que se estaba desarrollando en el DF era pionera en materia de estrategias modernas y acordes con el enfoque de derechos, a diferencia de la mayor parte de las políticas y programas dirigidos a las generaciones jóvenes en América Latina, en las que predominaba el enfoque de riesgo.

“La importancia de la perspectiva juvenil -se señala más adelante- se basa en la búsqueda de ser y de servir de vía alternativa a las posturas tradicionales y dominantes en nuestra realidad, las cuales caracterizan a los sujetos juveniles como problema, o más aún, como seres en estado de indefensión, lo que aporta estereotipos e imágenes relacionadas con sujetos inertes, peligrosos, abandonados, callados, rebeldes ante el poder, sin autovaloración, aislados, desorganizados y desinformados. En este sentido -se enfatiza- en el marco de una perspectiva juvenil el sujeto juvenil se sabe y se reconoce como un sujeto social, como un sujeto discrepante, contrariado,

contendiente, insistente, con propuesta y proyecto, en movimiento, en lucha y con una postura de cambio, que asume la construcción y la transformación cotidianamente, siempre tomando en cuenta los límites y obstáculos propios del sistema”.

C – Evaluación de las Políticas Públicas de Juventud al 2007

En varios sentidos, el seminario del año 2000 concretó una evaluación general de la labor desplegada en el período 1997 – 2000 (en el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas) que fue seguida (en el marco de la gestión encabezada por José Manuel López Obrador) por la labor desplegada en el período 2000 – 2006 y que fuera evaluada (a su vez) a través de un interesante estudio realizado por INICIA (Iniciativas para la Identidad y la Inclusión A.C.) con el apoyo de la Unión Europea y el Instituto Nacional de Desarrollo Social, desde un enfoque de derechos (Inicia 2007).

“Para llevar a cabo la evaluación -especifica el informe- asumimos que la posibilidad efectiva para el ejercicio de los derechos humanos de la población depende de una serie de condiciones: el reconocimiento jurídico de los derechos de las personas, los planes y programas públicos orientados a su realización, el desarrollo de las capacidades de las personas y la cultura social y política de la población. A fin de valorar en qué medida este conjunto de condiciones favorecen o limitan el pleno ejercicio de los derechos humanos -agrega el informe- elaboramos una serie de nociones de carácter ético-político a partir de las cuales realizamos el análisis crítico de la norma, de la política pública y de las condiciones socioculturales de la población joven”.

“El proceso de investigación -agrega el informe- se realizó a partir de diversas líneas de trabajo complementarias. El análisis de fuentes documentales para la evaluación de las condiciones jurídicas, político-institucionales y de algunos aspectos de las condiciones sociodemográficas de las y los jóvenes de la entidad, se elaboró a partir de datos disponibles en fuentes oficiales. Además, generamos información mediante la realización de una encuesta específicamente dedicada a la evaluación del cumplimiento de los derechos específicos de las y los jóvenes, así como del acopio de testimonios biográficos de jóvenes de la ciudad”.

A modo de resumen general, el informe especifica que *“observamos que en la Ciudad de México la sociedad y las instituciones no están produciendo y distribuyendo suficiente y adecuadamente los recursos simbólicos y materiales necesarios para que las y los jóvenes configuren proyectos de vida sostenibles y suficientes. Así, desde posiciones de desventaja y contradicción, las y los jóvenes intentan incorporarse a la economía, acceder a servicios, participar en la vida pública, gozar de las garantías de seguridad, en ausencia de acciones sociales e institucionales que contribuyan al efectivo desarrollo de sus capacidades, los protejan de abusos u omisiones por parte de aquellos actores relacionados con las esferas de vida en las que se desenvuelven y garanticen la restitución de daños ante situaciones de violación a sus derechos humanos”.*

El Informe organiza su presentación en torno a seis áreas que relacionan a las y los jóvenes con la familia, la educación, el trabajo, la participación, los espacios públicos y la cultura, y agrupa a su vez los derechos de las y los jóvenes en otras seis áreas, incluyendo familia, educación, trabajo, seguridad, ciudadanía y autonomía cultural. Todo ello se trabajó rigurosamente para elaborar el

denominado “índice de cumplimiento de los derechos específicos de las y los jóvenes” y éstos se contrastaron con la Ley de Juventud del DF y con los programas públicos de juventud del GDF, sin tomar en cuenta que en la Ciudad también impactan diferentes políticas públicas de nivel federal.

D – Evaluación de las Políticas Públicas de Juventud al 2010

La misma entidad (Inicia) se adjudicó la realización de una nueva evaluación en 2010 (en pleno desarrollo de la administración del GDF encabezada por Marcelo Ebrad) convocada a través de un llamado público por parte de Evalúa DF. El voluminoso informe final entregado a las autoridades correspondientes (Morales coord. 2010) cubrió tres años de implementación de políticas hacia las y los jóvenes (2007 – 2009) y reflejó los resultados del trabajo realizado entre julio de 2009 y marzo de 2010, valorando *“la manera en que los instrumentos del derecho positivo, las políticas, planes y programas públicos, favorecen o limitan el acceso y disfrute de los bienes básicos que posibilitan a las y los jóvenes la definición de proyectos de vida suficientes y sostenibles de manera libre y autónoma”*, en línea con el enfoque del estudio previo (realizado en 2007).

De acuerdo al Resumen Ejecutivo del Informe Final, la evaluación realizada *“consideró el análisis de tres dimensiones básicas: el diagnóstico de la problemática social de las y los jóvenes de la entidad, la evaluación de la normatividad del Distrito Federal en materia de juventud y los referentes nacionales e internacionales correspondientes; y el análisis de los programas públicos de juventud y las valoraciones de las orientaciones de la política de juventud del Gobierno del Distrito Federal”*, con la intención de *“contribuir con la formulación de un diseño más integral y eficaz de las políticas de juventud del Distrito Federal”*.

En términos de resultados, el informe sostiene que *“las políticas de juventud del Distrito Federal son un ámbito de intervención del Estado configurado de manera muy reciente y que surge caracterizado por la confusión de sus enfoques estratégicos, la debilidad institucional, la ausencia de coordinación intergubernamental, la insuficiencia de recursos y la escasa vinculación con actores sociales y jóvenes. Actualmente -acota el informe- el GDF cuenta con un modelo mínimo de políticas de juventud y un panorama amplio y diverso de políticas sectoriales que involucran a jóvenes de 14 a 29 años de edad de la entidad. Las políticas específicas, por su parte, cuentan con las condiciones, normativas y el diseño institucionales básicas para su mejor formulación y desarrollo; sin embargo, actualmente operan basadas en programas específicos y de corto plazo, con recursos insuficientes, centradas en una serie reducida de asignaturas, en ausencia de un diagnóstico integral y específico, e inmersas en el aislamiento y la dispersión respecto a políticas sectoriales. Por su parte, las políticas sectoriales más directamente vinculadas con los horizontes y los instrumentos programáticos de desarrollo social del GDF, no han incorporado el enfoque generacional en su diseño, en sus mecanismos de implementación y en la evaluación de sus resultados. Así -concluye- el reconocimiento de los derechos específicos de las y los jóvenes no es suficiente para configurar políticas de juventud integrales y transversales, que garanticen la realización de estos derechos; como tampoco para que las y los jóvenes exijan su cumplimiento”*.

Todo lo dicho lleva a los autores a sostener que “el modelo de políticas de juventud” vigente en el DF, superpone dos enfoques difíciles de conciliar: por un lado, las políticas específicas operan con

enfoque de derechos, y por otro, las políticas sectoriales lo hacen con enfoque de riesgo. Por ello, los jóvenes son considerados -a la vez- actores clave para el desarrollo y usuarios pasivos de los servicios ofrecidos por los programas sociales, simples depositarios de sus beneficios.

E – Evaluación de las Políticas Públicas de Juventud en la CDMX más recientes

A partir de la instalación del Gobierno de la Ciudad encabezado por Miguel Ángel Mancera en 2013, asumió como Directora del INJUVE María Fernanda Olvera, que venía trabajando intensamente en el campo cultural, concentrada en particular en las labores relacionadas con las juventudes de la ciudad. Conversamos en las semanas previas acerca de las estrategias a desplegar a futuro en el campo de las políticas públicas de juventud, coincidiendo en había que concebirlas como una responsabilidad de todas las instituciones del Gobierno de la Ciudad y no solamente del INJUVE, por lo que el desafío sería como articular efectivamente los diferentes esfuerzos programáticos e institucionales en este campo, considerando a las y los jóvenes como sujetos de derecho y como actores estratégicos del desarrollo y no sólo como un simple grupo de riesgo.

Aunque se mantuvieron varios de los programas previamente existentes, se procuró incorporar nuevas iniciativas, siendo una de las más relevantes e innovadoras, la vinculada con la instalación del denominado “Hospital de las Emociones”. En un Informe de Evaluación de lo actuado por parte del INJUVE en los primeros tres años (2013 – 2016) se sostenía que *“somos el primer gobierno en el país en preguntarle a sus jóvenes ‘¿cómo se sienten?’, para invitarlos a atender gratuitamente sus emociones como eje preventivo de conductas de riesgo, detonador de estabilidad y bienestar en la toma de decisiones cotidianas”* (INJUVE 2013). En dicho Informe, se enumeraban -además- las principales acciones desplegadas en este período, destacándose las siguientes:

- *Agenda Pública de Juventudes*. Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México el 14 de diciembre de 2012, sentó las bases para la integración del enfoque transversal e integral para el diseño de la política pública de juventudes. *Plataforma de las Juventudes*. El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y el Rector de la UNAM, presentaron en 2013 la Plataforma de las Juventudes para la Ciudad de México, como un medio integrador de todos los esfuerzos del gobierno dirigidos hacia jóvenes. Esta Plataforma establece una estrategia transversal entre las diversas instancias del gobierno de esta Ciudad para lograr el desarrollo integral de las juventudes.
- *Nueva Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes*. Promulgada el 13 de agosto de 2015, obedece, naturalmente, a un momento histórico de la Ciudad en el que se han visualizado los derechos humanos, más allá de fórmulas y contenidos, para convertirlos en mecanismos e instrumentos que les den plena realización, en el reconocimiento de las personas jóvenes desde su individualidad, heterogeneidad y en su conjunto como sujetos de derecho, actores estratégicos del desarrollo y ciudadanos autónomos. *Programa Institucional para el Desarrollo Integral de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México 2013-2018*. Marca los lineamientos estratégicos de política de juventud para este período. El Programa pretende continuar y profundizar la construcción de políticas públicas de juventud con una visión a largo plazo, que

permita lograr cambios estructurales y duraderos en la situación de las personas jóvenes y en las estrategias para abordar las problemáticas juveniles.

- *Enfoque Institucional de DDHH de las Personas Jóvenes.* Se creó el Área de Derechos Humanos del Instituto de la Juventud, la cual tiene como objetivo la promoción, difusión y protección de los derechos fundamentales de las personas jóvenes a partir de los siguientes rubros: educación; trabajo y derechos laborales; salud; nivel de vida adecuado; políticos; libertad, integridad y seguridad; y acceso a la justicia.
- *Premio de la Juventud.* En el marco del Día Internacional de la Juventud, cada año el gobierno de la Ciudad entrega el 12 de agosto, el Premio de la Juventud de la Ciudad de México a 20 personas jóvenes por sus méritos en actividades académicas, culturales, deportivas, ecológicas y sociales, además de reconocer el trabajo de organizaciones civiles, gubernamentales e internacionales en materia de protección, defensa y difusión de los derechos humanos de las personas jóvenes.
- *Consultas Juveniles.* Se destacaron tres particularmente relevantes: (i) La Consulta de Tendencias Juveniles, que recogió el testimonio de 304.000 personas entre 14 y 29 años de edad que viven en condiciones de vida variadas y contrastantes de las dieciséis delegaciones de la Ciudad de México. (ii) la Consulta My World INJUVE de la ONU, con lo que la Ciudad se convirtió en la primera localidad en participar con una estrategia de esta magnitud al recaudar 1.6 millones de encuestas. (iii) *Diálogos por la Ciudad que Queremos*, breves charlas con el Jefe de Gobierno que convocan a jóvenes de la capital con diferentes intereses, contextos, realidades y necesidades para dialogar y proponer en torno a movilidad, espacio público, tecnología, salud y educación, entre otros temas.
- *Estrategia Salud, Balance y Bienestar Joven: Cuídate.* Se diseñó con base en el Primer Diagnóstico sobre Salud Emocional Joven (del que participaron 1600 jóvenes) y tiene como objetivo fomentar una cultura del cuidado de la salud, de la prevención y la atención a partir de información y orientación sobre las conductas de riesgo entre las personas jóvenes (prevención de conductas de riesgo; detección oportuna de enfermedades crónico degenerativas; prevención de la violencia en todas sus formas; prevención de embarazo en adolescentes y no planificado; promoción de la salud sexual y prevención de ITS; promoción de la salud emocional) instalando varias dependencias del “Hospital de las Emociones”, desarrollando talleres permanentes, foros, encuentros, actividades lúdicas y capacitaciones como instrumentos de promoción y difusión de los derechos humanos de las juventudes lésbico, gay, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales (LGBTITI); de la cultura de la no discriminación y de la denuncia; prevención del delito; tolerancia y respeto a las diferencias con enfoque de juventud.
- De particular relevancia en este marco, es el *Programa para la Prevención del Embarazo en Adolescentes.* diseñado con el fin de revertir las brechas económicas, sociales y culturales que

influyen en la incidencia de embarazos prematuros no deseados y otras pautas de sexualidad inseguras. Asimismo, resalta el *Programa Ya Tengo 15*, que contribuye en la formación integral de jóvenes adolescentes de 14 a 17 años, mediante el desarrollo de estrategias integradas desde una perspectiva de Salud Pública, Educación Sexual, Reproductiva y de Género. Al finalizar se les entrega una computadora personal para su formación académica y profesional. Asimismo, se destaca *¿Cómo te sientes?, Programa de Prevención del Suicidio en Jóvenes*, que incluye una mega campaña de posicionamiento de mensajes preventivos e incluyentes.

- *Seguridad y Convivencia*. Con el objetivo de disminuir los niveles de violencia existentes, se definió la *Estrategia Juventudes Seguras CDMX*, con el objetivo de tener una sociedad que concilie las diferencias históricas y culturales que existen entre la policía y la juventud, así como el *Programa Yo Libre de Violencia*, consolidando progresivamente acciones de prevención social de la violencia entre jóvenes, hacia jóvenes y de jóvenes a personas no jóvenes con la finalidad de dotar a este sector de herramientas que le permitan desarrollar una libre convivencia de manera sana y productiva a la sociedad. En la misma línea, se implementó el Programa *Regreso Seguro y Accesible a Casa*, creado para garantizar el regreso seguro y accesible a casa de las personas jóvenes asistentes a diferentes festivales masivos, eventos artísticos o culturales, beneficiando a cerca de 150.000 personas jóvenes.
- *Comunicación, Cultura y Ciudadanía*. Es otra de las esferas prioritarias de trabajo, y en este marco, se implementó el Programa “Yo soy en la red”, concebido como una campaña de protección de datos personales e internet, y tiene el objetivo de concientizar a los jóvenes sobre los posibles riesgos que hay en las Redes Sociales y la importancia de utilizar medidas de seguridad. En la misma línea, “Conecta CDMX” busca reconocer el talento ciudadano y el capital creativo, como recursos únicos e indispensables para acercarnos de distintas formas a necesidades cotidianas, a través de nuevas tecnologías de la información y tomando como base, el derecho al internet, al tiempo que la “Línea Joven Locatel – Injuve” lanzada en 2015 y concebida como un espacio de acceso y orientación en tiempo real para la juventud a través del Centro de Atención Telefónica más consolidado de su especie en el país. Para todo esto, se preparó el “Mapa de Conductas de Riesgo entre Jóvenes de la CDMX”, que concentra datos estadísticos, indicadores y diagnósticos geo referenciados, de gran utilidad para focalizar acciones específicas.
- Complementariamente, se han ejecutado varias iniciativas conexas, tales como “Lienzo Capital”, orientado a la recuperación y embellecimiento de espacio público a través del arte urbano, en el que intervienen talentos emergentes de la cultura hip hop de la ciudad con jóvenes, “Tarjeta Capital Joven – Isic”, que durante 2015 alcanzó cifras record de afiliación al acumular a 75.000 jóvenes beneficiados que disfrutaban de descuentos en diferentes rubros de gran relevancia, construcción de infraestructura polideportiva, y actividades culturales, tales como “Música en las Calles STC Metro – INJUVE” (sesiones musicales en las estaciones de Metro), “Convenios para personas jóvenes en situación de vulnerabilidad” (más de 35 en tres años), y “Radio Injuve”, entre otros. La Semana de las Juventudes, reúne estas y otras

iniciativas similares, y es el festival gratuito más importante de Iberoamérica. Asimismo, se han concretado diversos foros y espacios de participación, sobre discriminación con perspectiva de juventud, ¿despenalizar la marihuana o no en la Ciudad de México? y “Jóvenes por la Igualdad”.

- *Educación y Empleo.* Con el objetivo de garantizar el derecho a la educación de las personas jóvenes (acceso y permanencia) se han desplegado esfuerzos en capacitación para el ingreso a la educación pública de nivel medio superior y superior, el desarrollo de habilidades profesionales, el desarrollo de talentos y de competencias laborales. Asimismo, se han impulsado “Iniciativas para la Inserción Laboral Juvenil”, tales como “Acceso a la Primera Oportunidad Laboral y Emprendedurismo Joven”, “Programa Mi Primer Trabajo CDMX”, “Bazar Capital” (plataforma de consumo local) y otras afines, procurando el acercamiento entre jóvenes, emprendedores y empresas, para promover la integración de las personas jóvenes al mercado de trabajo. Asimismo, el Programa “Atrévete a Fracasar” incorpora foros, conferencias y focus group con destacados emprendedores que detallan a través de historias de éxito, el difícil camino para llegar al éxito y reconocimiento en nuestros días, a lo que se suman las “Capacitaciones INJUVE”, un programa institucional que ofrece más de 180 talleres gratuitos bimestrales o cuatrimestrales en áreas innovadoras y propositivas, que han beneficiado a cerca de 10 mil jóvenes al año.

Sin duda, las dimensiones de la ciudad obligan a cierta cautela al momento de cuantificar los impactos de la labor desplegada, pero lo cierto es que se trata -en general- de impactos relevantes. Agrupados, incluso, en diferentes áreas programáticas, puede constatarse que tanto el Programa “Jóvenes en Desarrollo” como el Programa “Jóvenes en Impulso” (el primero para apoyar a jóvenes en situación de vulnerabilidad y el segundo para promover la participación ciudadana juvenil), lograron cumplir con sus metas e impactar positivamente en la vida de un conjunto relevante de jóvenes que, de otro modo, no hubieran podido salir adelante, dado que los programas federales destinados a estos sectores y esferas, llegaron poco y mal a la ciudad, entre otras razones, por las diferencias políticas existentes entre los respectivos gobiernos.

Así lo muestran las evaluaciones internas integrales correspondientes al período 2016 – 2018. En el caso de Jóvenes en Desarrollo, se destaca -además- que con el fin de mejorar el programa, “se implementaron nuevos mecanismos que lo han potencializado por medio del seguimiento y acompañamiento de las personas jóvenes a través de tutores sociales voluntarios”, quienes “juegan un papel fundamental, ya que ayudan a cumplir con el objetivo del Programa, con el desarrollo de las tareas que se les asignan” (INJUVE 2018a). Por su parte, la evaluación interna integral de “Jóvenes en Impulso” 2016 – 2018, ha mostrado que el mismo “ha contribuido a garantizar el derecho a la participación ciudadana de las personas jóvenes en la Ciudad de México a través de una estrategia integral de promoción de la Cultura Ciudadana” (INJUVE 2018b). Mirado en perspectiva, a futuro estos son elementos fundamentales para la implementación de acciones en estas materias, en todo el país, contando con la colaboración “entre pares”, a todos los niveles.

En definitiva, seguramente, la experiencia de veinte años en el diseño y la implementación de políticas públicas de juventud en la Ciudad de México, será fundamental a la hora de diseñar e implementar dichas políticas a nivel federal, por lo que habrá que conocerlas más y mejor, confiando en que -en adelante- las diferencias entre gobierno federal y gobierno de la ciudad, serán más acotadas y mucho mejor manejables, al menos con una mayor sintonía efectiva, lo que marcará el desarrollo futuro en este campo, con otras características y otros impactos efectivos.

F – Una Mirada de Conjunto: Aciertos y Errores de Dos Décadas de Intenso Trabajo

En este sentido, importa recordar que la llegada de la izquierda partidista al gobierno del Distrito Federal marcó una profunda transformación en la manera de concebir las políticas dirigidas a la juventud. Las políticas de juventud antes de esa llegada se caracterizaron esencialmente por el centralismo, el corporativismo, el paternalismo y el asistencialismo, pero eso comenzó a cambiar rápidamente, tal como lo plantea Héctor Castillo Berthier (2012) investigador de la UNAM, que describe el camino recorrido de acuerdo a los siguientes parámetros:

Primera etapa: la administración del ingeniero Cárdenas. (1997-2000): Es la etapa más creativa e innovadora de todas las administraciones perredistas, en ella se sientan las bases que permitirán hablar de una verdadera política de juventud en la ciudad. En 1998, se crea una instancia, inexistente hasta entonces, encargada de la atención a la juventud: la Dirección de Programas para la Juventud. Se impulsa la discusión en torno a la creación de la *Ley de los y las Jóvenes del Distrito Federal*. Se crean al menos 7 programas explícitamente dirigidos a la juventud capitalina: tres se concentraron en el acceso de los jóvenes a la información, como una herramienta indispensable para la toma de decisiones; y tres más buscaban combatir los procesos de exclusión de este sector de la población. Se creó la Subdirección de Investigación y Políticas Juveniles. Inicia la construcción de las primeras preparatorias del GDF. Esta primera administración puso los cimientos para la creación de una política de juventud local, que puso el problema de la juventud en la agenda gubernamental y sobre todo en la agenda pública.

Segunda etapa. La administración de López Obrador (2000-2006): Para la administración de López Obrador, la juventud no fue un grupo social prioritario en su programa de gobierno. El 25 julio de 2000 se publica la *Ley de los y las jóvenes del Distrito Federal*, impulsada en la Asamblea Legislativa por la anterior administración; esta ley ordenaba la creación del *Instituto de la Juventud del Distrito Federal*. Sin embargo, es dos años después (en abril de 2002) que el gobierno inicia las actividades del Instituto. Todo el trabajo realizado en la anterior administración es desmantelado y en su lugar se crea el *Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo*. Este programa tuvo como principal debilidad el carácter paternalista que caracterizó a muchos otros programas del régimen del PRI. Se concebía a los jóvenes, más como una población vulnerable y “en situación de riesgo”, a la que era necesario imponer un “tutor” que le indicara el camino a seguir, más que como ciudadanos. Sin dejar de reconocer la creación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la ampliación de las preparatorias del GDF, lo cierto es que durante esta administración los jóvenes no están en la agenda gubernamental. El encargado de la política de juventud recibe

el puesto más como pago por el apoyo en campaña, que como resultado de su conocimiento sobre el tema.

Tercera etapa: La administración de Marcelo Ebrard (2006 – 2012): El encargado de la política de juventud, nuevamente, es designado más por un compromiso político que por el conocimiento y la experiencia sobre el tema. Al principio de esta administración se observó una continuidad evidente en relación al trabajo realizado en la administración anterior. Se recupera el *Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo*, aunque se busca cambiar el carácter de éste mediante el involucramiento de la juventud en los problemas de su comunidad. La principal crítica que se le hace a este programa es su carácter corporativo, pues en los apoyos que el Instituto ofrece, por ejemplo vía becas, existe completa discrecionalidad por parte de los funcionarios del Instituto para la asignación de esos apoyos. Conforme avanza el tiempo, el IJDF incorpora una serie de programas que buscan ampliar la oferta (Jóvenes en Impulso; Creación Joven; Empleo de Verano; y Talento joven). Sin embargo, ninguno de estos programas incide significativamente en las condiciones estructurales de los problemas que enfrenta la juventud capitalina. El amplio programa de becas y apoyos para incorporarse a la escuela, es sin duda lo mejor de la administración. En contraste con lo anterior y por la visibilidad que le daban los medios de comunicación, actividades como las celebraciones de las quinceañeras crearon la percepción de que la política de juventud tenía en este tipo de acciones su principal eje.

Cuarta etapa: la Administración de Miguel Ángel Mancera (2012 – 2018). Dado el momento en que redactó su informe, Castillo Berthier no incluye un análisis de esta etapa, pero otros análisis más recientes (en la misma línea de interpretación) agregan elementos de cierto interés en estas materias, al destacar que estuvo caracterizada por el distanciamiento entre la izquierda y los jóvenes de la ciudad, visible en la presentación pública del Programa “Jóvenes en Desarrollo” (a mediados de 2016) en el que el Jefe de Gobierno comentó que los jóvenes estaban “enojados” con su familia y “tristes”, preguntándose “¿por qué?” y respondiéndose a sí mismo “no se”, lo que provocó que varios jóvenes le formularan varios reproches, vinculados con las políticas de juventud del Gobierno de la Ciudad. El autor de la nota (Fernando Aguilar) se pregunta “¿qué mirada de los jóvenes se ha construido en este gobierno?” y se responde: “*la del joven como sujeto peligroso*” (Aguilar 2018) ejemplificada en la reacción del gobierno ante las manifestaciones colectivas de protesta por parte de cientos de jóvenes, duramente reprimidas por la policía.

Seguramente, estos juicios se condicen con el “estado de ánimo” de una parte de la juventud de la ciudad (la más movilizada desde el punto de vista social y político) pero mirada en su conjunto, la experiencia de dos décadas de gobierno de izquierda en la ciudad deja importantes lecciones a tener en cuenta a futuro. En tal sentido, todo parece indicar que hay que imaginar las futuras políticas públicas de juventud (en la ciudad y en el país) teniendo en cuenta que estamos ante un grupo poblacional sumamente heterogéneo y que sus “sensibilidades” particulares son muy diversas, por lo que habrá que diseñar e implementar respuestas que respondan a las expectativas de las y los jóvenes más movilizados y, al mismo tiempo, instrumentar políticas públicas que respondan a las necesidades concretas de un amplio grupo de jóvenes no politizados, más preocupados por su vida cotidiana que por los desafíos a afrontar en el campo del desarrollo.

4 – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL PROXIMO SEXENIO

¿Qué hemos aprendido en estas dos décadas de intenso trabajo colectivo? ¿Cómo deberían reformularse las políticas públicas de juventud a futuro, teniendo en cuenta que estamos en el comienzo de una nueva era de transformaciones de gran relevancia? ¿Por donde habría que empezar a operar en lo inmediato?

A – Principales Lecciones Aprendidas del Sexenio 2012 – 2018

Cuatro parecen ser las principales lecciones aprendidas a tener en cuenta a futuro: (i) la pertinencia y la relevancia de los enfoques centrados en la gestión integral, es indiscutible; (ii) hay que contar con capacidades específicas para generar sinergias efectivas entre actores relevantes; (iii) existen enormes restricciones económicas e inercias institucionales que habrá que tratar de superar resueltamente; y (iv) las miradas adultas estereotipadas y estigmatizadoras que predominan en los tomadores de decisiones y en la opinión pública, deberán ser enfrentados decididamente, si lo que se pretende es lograr más y mejores impactos a futuro.

- *Pertinencia y Relevancia de los Enfoques centrados en la Gestión Integral.* Las tres décadas reseñadas esquemáticamente en estas notas, muestran las enormes limitaciones de la gestión de políticas públicas de juventud sustentada en la sectorialidad del aparato del Estado, lo que dicho del modo inverso, muestra claramente que los numerosos intentos de dotar de una mayor integralidad a dichas políticas públicas, aunque no han logrado el impacto esperado, han mostrado claramente la pertinencia de dichos enfoques. Por ello, a futuro, habrá que reforzar estas orientaciones, operando con estrategias más pertinentes y efectivas, que logren impactar realmente en la lógica burocrática del Estado. Lo peor que podría ocurrir, en este sentido, es que las autoridades entrantes, basándose en una justa crítica del pobre proceso recorrido hasta la fecha, desconozca lo construido positivamente y se concentre -apenas- en la implantación de un modelo más “participativo”, centrado en los jóvenes movilizados, un componente necesario pero no suficiente, de las futuras políticas públicas.
- *Capacidades Necesarias para generar Sinergias entre Actores Relevantes.* Pero lograr impactos efectivos en la lógica burocrática del Estado, articulando realmente las políticas públicas sectoriales de juventud, construidas sobre la base de enfoques pertinentes y operando en las dimensiones más relevantes de las mismas, exigirá contar con las capacidades técnicas y políticas correspondientes en el organismo que debería impulsar y dinamizar dicho proceso: el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE). Se trata de capacidades a construir, tanto en términos políticos, priorizando la pertinencia de las políticas públicas a implementar, por sobre las eventuales carreras políticas de los dirigentes jóvenes del partido en el gobierno, al momento de seleccionar a quienes conducirán estos procesos a futuro, así como en términos técnicos, seleccionando personal calificado para el desempeño de funciones, incorporando sólidas metodologías de planificación, y dotándose de rigurosas capacidades de monitoreo y evaluación, entre otras no menos relevantes.

- *Restricciones Económicas e Inercias Institucionales a Superar.* Estas han sido las principales restricciones al desarrollo de políticas públicas integradas de juventud (como las que se han querido implementar, al menos desde el punto de vista técnico, en las pasadas administraciones de gobierno) A futuro, habrá que revisar, rigurosamente, la inversión en juventud, que ha sido escasa (aunque no tanto como se cree, por cierto) pero sobre todo ha sido errónea, en la medida en que se han priorizado inversiones en educación centradas en clases medias y altas (sobre todo a nivel superior), en estrategias de prevención de la violencia en las escuelas de carácter punitivo (Escuelas Seguras) y en las principales ciudades del país, por lo que a futuro habrá que rever dichas asignaciones, propugnando mayores y mejores equilibrios. Y en el campo burocrático, habrá que dotar de más poder político a las instancias de coordinación interinstitucional en general y a las destinadas a las políticas públicas de juventud en particular, para enfrentar las inercias sectoriales históricamente vigentes.
- *Miradas Adultas Estereotipadas y Estigmatizadoras a Enfrentar.* Por último, en esta lista de “lecciones aprendidas”, habrá que tener en cuenta (centralmente) que hasta la mejor de las políticas públicas de juventud fracasará estrepitosamente a futuro, si no enfrenta decididamente los estereotipos y los estigmas que pesan sobre las generaciones jóvenes (“buenos para nada”, “vagos por definición”, “culpables hasta que demuestren su inocencia”) sólidamente vigentes en gran parte de los tomadores de decisiones y en la opinión pública en general, alimentados por las evidentes campañas mediáticas, rigurosamente diseñadas e inescrupulosamente implementadas, para deslegitimar la presencia pública de las y los jóvenes exigiendo justicia, igualdad, libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y un largo etcétera en estas materias, y que costaron incluso muchas vidas, como las de los 43 estudiantes de Ayotzinapa y otros casos aberrantes de los muchos “juenicidios” cometidos en estas últimas décadas, por parte (o con su complicidad) de autoridades gubernamentales.

En su conjunto, estas cuatro “lecciones aprendidas” (entre otras muchas que podrían destacarse en el mismo sentido) nos ubican ante los principales desafíos a encarar, desde una gestión gubernamental más y mejor comprometida con las generaciones jóvenes, que llega (según todo parece indicar) con la intención de ubicar prioritariamente a las Políticas Públicas de Juventud en la futura Agenda Pública, definiendo con la mayor rigurosidad, “qué hacer” y “cómo hacerlo”.

B – Una Renovación de Enfoques Imprescindible e Impostergable

En esta línea y para empezar, habrá que encarar resueltamente una renovación a fondo de los enfoques dominantes en el campo de las políticas públicas de juventud, que a esta altura resulta tan imprescindible como impostergable. Cuatro parecen ser las orientaciones a consolidar a futuro: (i) asumir resueltamente que las y los jóvenes son la principal riqueza del país y no un simple grupo de riesgo; (ii) dotar de perspectiva generacional (y no sólo de “perspectiva de juventudes”) a todas las políticas públicas; (iii) construir un efectivo Sistema Institucional de Juventud (articulando todos los esfuerzos disponibles en este campo); y (iv) invertir más y mejor en las generaciones jóvenes, actuales y futuras, para fortalecer el desarrollo del país como tal.

- *Asumir Resueltamente que las y los Jóvenes son la Principal Riqueza del País.* Para enfrentar los estereotipos y las estigmatizaciones dominantes, habrá que trabajar intensamente en torno a la idea de que las y los jóvenes son la principal riqueza del país, lo que equivale a decir que son *actores estratégicos del desarrollo*, en la medida en que son la generación más y mejor calificada para lidiar con los grandes desafíos de las sociedades del siglo XXI: la permanencia del cambio y la centralidad del conocimiento (además de ser la generación joven más numerosa de toda la historia demográfica del país, en el marco del denominado “bono demográfico”, en pleno desarrollo). Lejos de considerarlos un simple grupo de riesgo (como en los enfoques neoliberales y neoconservadores) habrá que asumir que son (ante todo) *sujetos de derecho* que tienen dos grandes misiones a cumplir: construcción de identidad y construcción de autonomía. Las políticas públicas deberán colaborar centralmente en este sentido y deberán ser juzgadas por lo que logren en estas materias (y no simplemente en términos de “integración social” u otros objetivos intermedios por el estilo).
- *Dotar de Perspectiva Generacional a Todas las Políticas Públicas.* En la misma línea, habrá que trabajar intensamente para superar resueltamente las apuestas centradas -apenas- en el “enfoque de juventudes”, apostando decididamente por dotar de perspectiva generacional a todas las políticas públicas, lo que implica ubicar a las de juventud en particular, en el ciclo de vida de las personas (procurando que lo que se construye en las políticas de infancia no se pierda en las de juventud y dando continuidad a lo que se construya en éstas en las etapas siguientes de la vida de las personas, por ejemplo) y aún mejor, en el *curso de vida*, apoyando integralmente las diversas trayectorias personales y sociales (únicas en cada caso particular) de las y los jóvenes, que son -por cierto- bastante más que un simple grupo de edad. Esto implica que todas las políticas sectoriales incorporen estas dimensiones en sus respectivas planificaciones, en línea con lo que se viene construyendo en términos de dotar de perspectiva de género a todas las políticas sociales, incluyendo la asignación de recursos correspondiente, por la vía de componentes centrales de dichas estrategias y no por la vía de “proyectos piloto” que funcionan (irremediablemente) por fuera de las mismas.
- *Construir un Efectivo Sistema Institucional Integrado de Juventud.* Complementariamente, habrá que construir y fortalecer un efectivo sistema institucional que incorpore a todos los actores correspondientes (del Estado y de la Sociedad Civil) definiendo con precisión y consensuadamente “quién hace qué”, es decir, acordando una precisa y eficiente distribución de roles y funciones. En dicho marco, habrá que reforzar sustancialmente al IMJUVE en sus roles de articulación y dinamización de procesos (evitando su involucramiento en la implementación de planes y programas), concentrando la ejecución en las secretarías sectoriales y en los gobiernos sub-nacionales (estatales y municipales) e incorporando a la academia (centralmente) en funciones de monitoreo y evaluación de todo lo que se haga en este campo del desarrollo, así como a los medios de comunicación y las redes sociales, en la difusión de campañas comunicacionales que respalden las orientaciones estratégicas a impulsar, superando resueltamente la simple “publicidad” de lo que se haga, para enfrentar los estigmas y los estereotipos dominantes, según ya hemos comentado.

- *Invertir Más y Mejor en las Generaciones Jóvenes Actuales y Futuras.* Y por supuesto, habrá que invertir más y, sobre todo, mejor, en las nuevas generaciones, actuales (las y los jóvenes) y futuras (niñas y niños en la actualidad), con estrategias que fomenten explícita y decididamente la igualdad a todos los niveles (entre clases sociales, entre lugares de residencia, entre grupos étnicamente diversos y, sobre todo, entre generaciones) enfrentando resueltamente las notorias desigualdades existentes en la actualidad, una de las peores herencias que dejan los elencos políticos que gobernaron durante los sexenios pasados. Habrá que contar con más y mejores ofertas de inserción laboral, con más prepas y más universidades, con más y mejores espacios para la promoción de estilos saludables de vida y con más y mejores oportunidades en el campo de la recreación, la cultura y el deporte, operando desde enfoques que fomenten la solidaridad (no la competencia) y la convivencia (no la “ley del más fuerte”) a todos los niveles, siempre con el mayor protagonismo juvenil.

C – Principales Recomendaciones para el Sexenio 2018 – 2024

Por último, importa exponer las principales recomendaciones para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las futuras políticas públicas de juventud, una vez que asuman las autoridades gubernamentales recientemente electas. Cuatro parecen ser las más relevantes: (i) dar señales claras e inmediatas del cambio en las orientaciones dominantes; (ii) diseñar el PROJUVENTUD 2018 – 2024 con las instituciones implicadas en su implementación efectiva; (iii) tratar de incidir fuertemente en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo y en la asignación presupuestaria correspondiente (ubicando allí destacadamente las políticas de juventud); y (iv) asumir resueltamente las disparidades existentes en el territorio, conociendo más y mejor el “estado de situación” al respecto y focalizando fuertemente las iniciativas a desplegar a futuro.

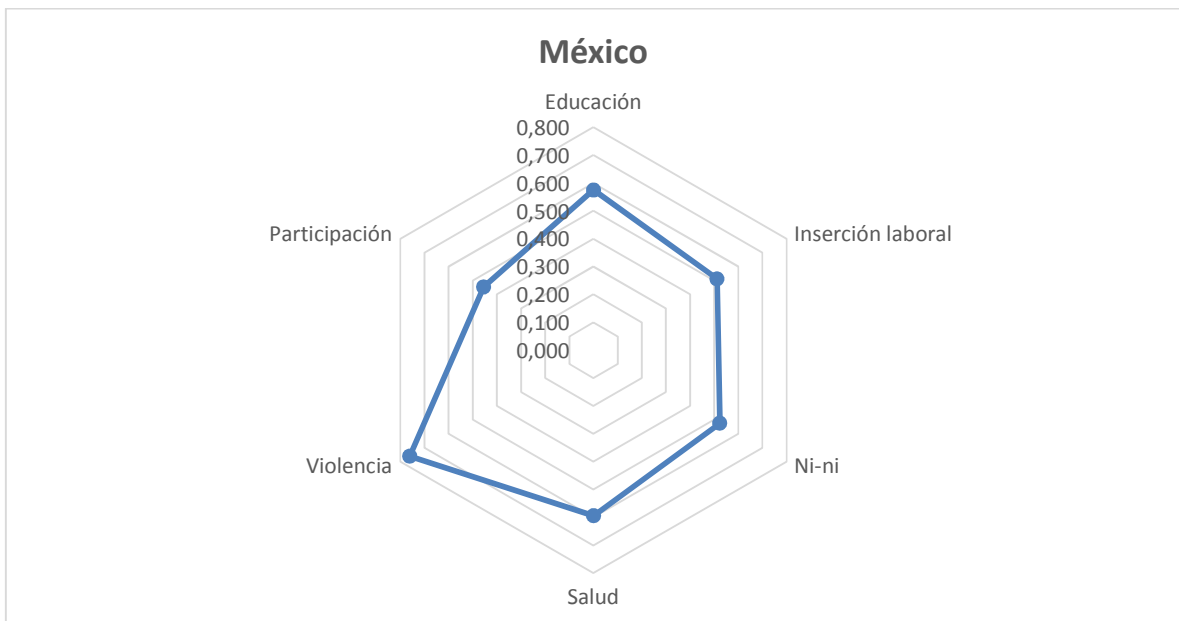
- *Dar Señales Claras (e inmediatas) del Cambio en las Orientaciones Dominantes.* Las primeras señales del gobierno electo (en pleno período de transición y traspaso de mando) dan la imagen de que el tema jóvenes tendrá más prioridad, pero no necesariamente de que estos temas serán manejados con los enfoques que aquí estamos proponiendo. Sin duda, es una muy buena señal que se maneje (desde el inicio) la inmediata implementación del Programa “Jóvenes Construyendo Futuros”, destinado a generar más y mejores oportunidades de empleo para las nuevas generaciones, y otro tanto puede decirse del otro gran compromiso ya asumido, de construir 100 nuevas universidades, distribuidas equitativamente en todo el territorio nacional. Pero, además, habría que dar señales claras de que se trabajará con enfoques pertinentes, por ejemplo, generando un tercer gran compromiso, reformulando lo que se ha venido haciendo en materia de prevención de violencias en las escuelas, apostando decididamente a la instalación de un gran Programa de Escuelas Abiertas, relativizando (o directamente abandonando) el Programa de Escuelas Seguras, que sólo ha empeorado las cosas, desde todo punto de vista. Y en la misma línea, se podría anunciar el diseño y la implementación de un gran Programa de Voluntariado Juvenil, que promueva y facilite la participación de las y los jóvenes en todas las iniciativas de desarrollo social que se implementen a futuro. Son sólo ejemplos, pero bastante indicativos de lo que se quiere decir.

- *Diseñar el PROJUVENTUD con las Instituciones Implicadas en su Implementación.* Teniendo en cuenta las experiencias previas (de los tres sexenios anteriores) el próximo Plan Integral de Juventud debería ser diseñado -completamente- con el mayor y el mejor involucramiento efectivo de las diferentes Secretarías de Estado, los diferentes Gobiernos Sub-nacionales (estadales y municipales), los otros Poderes del Estado (Legislativo y Judicial), la Sociedad Civil y, por supuesto, los propios jóvenes organizados, asegurando la participación efectiva del respectivo personal técnico y político en la definición de sus objetivos, sus componentes estratégicos, sus metas y sus mecanismos de monitoreo y evaluación, sentando las bases de lo que será (después) el Sistema Institucional a construir. Esto quiere decir que no basta con la suscripción (política) en la cúpula institucional de lo que se defina, si ello no se concreta sobre la base de auténticos y fuertes compromisos técnicos, organizativos y funcionales de cada una de las instituciones involucradas, en la implementación correspondiente.
- *Incidir en el Plan Nacional de Desarrollo y en la Asignación Presupuestaria.* De este modo, la lógica de la construcción del próximo PROJUVENTUD deberá ser diferente a las anteriores en muchos aspectos, pero sobre todo, en sus articulaciones con el Plan Nacional de Desarrollo a impulsar en el próximo sexenio. Hasta el momento, lo máximo que se ha hecho es tratar de “alinearse” el PROJUVENTUD con el Plan Nacional de Desarrollo definido en otros marcos, apenas una condición necesaria pero no suficiente. Lo que aquí se propone es que ambos planes se vayan construyendo en paralelo, a efectos de que el Plan de Desarrollo a nivel macro, incorpore adecuadamente las nuevas orientaciones a impulsar en el campo de las juventudes y las ubique prioritariamente, como componentes centrales de las diversas estrategias de desarrollo que se vayan definiendo (en la educación, la salud, el empleo, el desarrollo rural, la promoción de los derechos humanos, la infraestructura, etc.) en un “ir y venir” constante y permanente entre ambos espacios de planificación, tratando de asegurar la consistencia correspondiente desde el comienzo y no por la vía del ajuste posterior.
- *Asumir Resueltamente las Disparidades Existentes en el Territorio.* Por último, pero no por ello menos relevante, habrá que asumir resueltamente las disparidades existentes a lo largo y ancho del país. Como se sabe, México se ubica (promediamente) bastante bien en la comparación latinoamericana, en lo que atañe al desarrollo de sus políticas públicas de juventud y así lo refleja (por ejemplo) el *Índice de Desarrollo de Políticas Sectoriales de Juventud en América Latina* (IPJ) construido por el CELAJU (ver <http://ipi.celaju.net/>) con base en los indicadores y parámetros que se muestran en el cuadro y en el gráfico siguientes, pero se trata -apenas- de promedios que esconden enormes disparidades, por lo cual, habría que aplicar este índice por Estados y Municipios, comparando cifras de 2012 y 2017 (o 2018 cuando estén disponibles) para contar con evidencias de respaldo para la evaluación del camino recorrido y para el diseño y la implementación de las futuras Políticas Públicas de Juventud, que deberán estar rigurosamente focalizadas, priorizando claramente a los territorios más deprimidos y más carenciados.

Indicadores Utilizados para la Construcción del Índice de Desarrollo de Políticas Sectoriales de Juventud, construido por el CELAJU, categorizados y ponderados especialmente

| Categoría | Indicador | % Indicador | % Categoría |
|-----------------------------------|---|----------------|----------------|
| C1: Educación | % de jóvenes (15 a 19) con enseñanza primaria completa | 8 | 24 |
| | % de jóvenes (20 a 24) con secundaria completa | 8 | |
| | % de jóvenes (25 a 29) con título universitario | 8 | |
| C2: Inserción Laboral | Tasa de participación juvenil (15 a 24 años) | 8 | 24 |
| | Tasa de desempleo juvenil (15 a 24 años) | 8 | |
| | Tasa de Empleo Informal juvenil (15 a 24 años) | 8 | |
| C3: Educación y Trabajo | Jóvenes que no estudian formalmente y no están empleados remuneradamente (15 a 29 años) | 4 | 4 |
| C4: Salud | Tasa de Defunciones de Jóvenes (15 a 24 años) | 6 | 18 |
| | Tasa de Fertilidad de Adolescentes (15 a 19 años) | 6 | |
| | Prevalencia de VIH-SIDA en Hombres Jóvenes (15 a 24) | 3 | |
| | Prevalencia de VIH-SIDA en Mujeres Jóvenes (15 a 24) | 3 | |
| C5: Violencias | Tasa de homicidio juvenil (15 a 24 años) | 6 | 18 |
| | Proporción de población carcelaria juvenil (15 a 24 años) | 6 | |
| | Tasa de Suicidio Juvenil (15 a 29 años) | 6 | |
| C6: Participación Ciudadana | Participación electoral juvenil (16 a 25 años) | 6 | 12 |
| | Participación juvenil en manifestaciones (16 a 25 años) | 6 | |

Los resultados para México fueron los siguientes:



Naturalmente, a esta desagregación territorial habrá que sumar desagregaciones de género, de edades, de residencia (urbano, sub-urbano, rural) y otras variables conexas, e incluir indicadores cualitativos, que complementen a éstos, de carácter (casi) exclusivamente cuantitativos.

Algunas Reflexiones Finales

Lo expuesto hasta aquí, apenas esboza lo que podrían ser los principales componentes de las estrategias a desplegar a futuro, para fortalecer y ubicar prioritariamente las futuras políticas públicas de juventud en el marco del próximo Plan Nacional de Desarrollo, asumiendo una efectiva reformulación de enfoques estratégicos, en línea con las orientaciones planteadas en el Plan de Gobierno de MORENA (Morena 2018), derivado del libro de Andrés Manuel López Obrador, “2018: la Salida”, *“dedicado a las nuevas generaciones, en el entendido de que si nosotros no podemos regenerar a México porque la sociedad contemporánea no quiso o no supo hacerlo, o no se lo permitieron, ellos, los jóvenes, consumarán esa tarea ineludible”* (López Obrador 2018).

En dicho marco, habrá que “aterrizar” las definiciones generales, formulando orientaciones programáticas precisas y acotadas en el tiempo, a efectos de poder contar con metas precisas, responsabilidades institucionales claramente establecidas y presupuestos asignados a las diferentes políticas públicas que se definan y prioricen, entre ellas, las centradas en las nuevas generaciones. Así, se podrán evaluar resultados con cierta objetividad, contrastando “líneas de base” (o “estados de situación”) al 2018, versus las metas que se definan al 2024, tratando de acercarse -en la mayor medida y de la mejor manera posible- al México que AMLO se imagina en el final del libro anteriormente citado, que hará las veces de “hoja de ruta” para el gobierno.

Seguramente, entre los deseos más sentidos, las promesas electorales y los compromisos asumidos, por un lado, versus las posibilidades reales de implementar efectivamente los planes y programas previstos, al final del período se constatará una significativa distancia, en la medida en que serán las propias circunstancias del entorno las que determinarán cuánto de lo deseado será efectivamente posible. Pero lo cierto es que, al menos en términos de condiciones para concretarlo, el gobierno entrante cuenta con las mejores condiciones políticas para hacerlo, en la medida en que cuenta con las mayorías parlamentarias y con el control político de (prácticamente) todo el territorio (la amplia mayoría de los gobiernos estatales y municipales), por lo que las principales preguntas en estas materias se trasladarán a la gestión propiamente dicha.

Sin embargo, lo que puede verse como una fortaleza, también podría verse como una debilidad, en la medida en que este inmenso poder político podría terminar atrapado en debates puramente institucionales y presupuestarios, partiendo de la tradicional explicación (utilizada por toda clase de actores políticos y sociales) de que “hasta ahora no se hizo nada, porque no se tuvo la voluntad política ni se contó con los recursos necesarios”, frente a lo cual, la solución mágica pasa a ser la disposición de ambos poderes, de la mano de quienes lleguen a ocupar cargos políticos e institucionales de primer orden, “que ahora sí harán la diferencia”.

En este marco, lo peor que podría ocurrir sería centrar todas las alternativas futuras en torno a un único objetivo en este sentido: dotar de más poder de decisión a la institución responsable de la política pública respectiva (en este caso, el IMJUVE) dándole un mayor rango institucional (transformando al Instituto en Secretaría de Estado, por ejemplo) por medio de una Ley que pueda ser rápidamente aprobada en el Congreso de la República, sin repensar -siquiera mínimamente- los roles y las funciones a cumplir en este nuevo formato.

La experiencia latinoamericana indica, claramente, que este tipo de medidas no solucionan realmente nada. Venezuela tuvo su Ministerio de la Juventud en los años ochenta (y nuevamente en la actualidad), al tiempo que República Dominicana lleva casi veinte años con su Secretaría de Estado de la Juventud, sin que los resultados correspondientes estén a la altura de las expectativas generadas al momento de su instalación, y si ello no fuera suficiente “evidencia”, la reciente transformación del Viceministerio de la Juventud de Paraguay en Secretaría de Estado (sin dotarlo de los recursos correspondientes, es cierto) es una muestra más de lo que estamos diciendo.

El ejemplo dominicano es, seguramente, el más significativo, porque en este caso sí se asignaron recursos en gran escala (a la par del gran poder político e institucional otorgado por ley) sin que ello haya repercutido favorablemente en las condiciones de vida de las personas jóvenes. Los “controles ciudadanos” realizados por diversas redes juveniles, en reiteradas oportunidades, han mostrado las evidencias del manejo irregular (por decir lo menos) de dichos recursos, con lo cual, se ubica a este ejemplo como el paradigma de lo que puede significar la acumulación de poder en una institución como ésta, en el campo de las políticas públicas de juventud, que llegó a tener decenas de “viceministerios”, para poder otorgar altas remuneraciones a un gran número de operadores políticos del partido de gobierno (entre otras muestras de los “desvíos” procesados).

El ejemplo venezolano actual, por su parte, también cuenta con evidencias del peligroso camino de utilizar una institución del Estado para fines estrictamente partidarios y aún para generar o al menos manipular los importantes conflictos políticos y sociales generados entre las generaciones jóvenes, partidarias y opositoras al gobierno, que han sido protagonistas de los principales enfrentamientos políticos de los últimos años. Si bien el Ministerio de la Juventud ha impulsado importantes programas promocionales entre las nuevas generaciones (especialmente en el campo cultural y deportivo) lo cierto es que -en lo fundamental- ha cumplido roles y funciones más propios de una organización juvenil político-partidaria, que de una institución estatal.

También podría ocurrir exactamente lo contrario. Tentados con el enorme poder acumulado en las últimas elecciones nacionales, las nuevas autoridades de gobierno (en México) podrían seducirse con la tentación de suponer que no hacen falta las instituciones especializadas en políticas transversales o poblacionales (Institutos de la Juventud o de la Mujer, por ejemplo) y pasar a operar en gran escala, fortaleciendo las políticas sectoriales, implementando respuestas concretas al desempleo juvenil desde la Secretaría del Trabajo, por ejemplo, asumiendo que “con la suma de las partes se puede construir el todo”, sin necesidad de iniciativas que asuman las identidades de los diferentes grupos de destinatarios, ni de instituciones transversales especializadas al respecto.

Ello podría acompañarse, por ejemplo, con componentes vinculados con la llegada a puestos de mando en estas materias, de familiares jóvenes de los principales dirigentes políticos del país, algo que -por ejemplo- en Guatemala, se intentó en varias oportunidades (nombrando como Director del CONJUVE al nieto del General Efraín Ríos Montt o al hijo de Álvaro Arzú) y hoy sigue siendo el país con los peores indicadores en materia de desarrollo de políticas sectoriales de juventud de toda la región. Hay muchos otros ejemplos similares, por cierto (Colombia y República Dominicana, entre otros) y también otras “variantes”, como las ligadas con nombrar en este tipo

de puestos de mando a “activistas” jóvenes de gran protagonismo en las movilizaciones juveniles (algo que se intentó en casi todos los países de la región, por cierto) suponiendo que es (casi) lo mismo dirigir un movimiento juvenil, que dirigir una institución gubernamental en este campo.

Pero, seguramente, también en este caso, los fracasos podrían anunciarse en el propio comienzo de tales iniciativas, tal y como lo demuestran múltiples experiencias en América Latina. Me tocó acompañar -por ejemplo- al Viceministro de la Juventud de Paraguay en 1999, que llegó a dicho cargo luego de liderar las revueltas juveniles en defensa de la democracia de su país, y ello no tuvo ningún impacto efectivo en la dinámica de las políticas públicas correspondientes.

Lo mismo podría decirse de las posibles iniciativas programáticas antes destacadas. En el caso de los programas de empleo juvenil (para seguir con el ejemplo) está ampliamente demostrado que para obtener los resultados esperados, hay que contar con estrategias pertinentes, que operen en todos los campos de las políticas públicas, incluyendo las estrategias de crecimiento económico, las vinculadas con la generación de empleo, las que tienen que ver con el desarrollo de políticas sociales incluyentes y un largo etcétera en la materia y no sólo con un programa especial en este sentido, por más recursos que se le otorguen al mismo. La propia experiencia mexicana (durante el sexenio calderonista) demuestra que la simple vía de exoneraciones impositivas (como incentivo a las empresas para que contraten jóvenes) no es una respuesta pertinente. Son más pertinentes las estrategias integrales e integradas, que procuran respuestas múltiples y articuladas a problemas diversos, que no pueden ser encarados con respuestas únicas y homogéneas.

Las mayores dudas podrían ubicarse, entonces, en el plano estrictamente técnico. No tanto sobre “qué” hacer, sino sobre “cómo” hacerlo, y en este sentido, sería ampliamente recomendable que el futuro gobierno se apoye decididamente en la academia y la intelectualidad mexicana, que cuenta con capacidades indiscutibles para dinamizar este tipo de procesos. Adicionalmente, sería relevante que se tuvieran en cuenta los múltiples aprendizajes acumulados durante décadas de experiencias en estas materias, en América Latina y en el mundo, sistematizadas -incluso- por diferentes organismos internacionales (CEPAL, OIT, OPS, UNESCO, UNFPA, UNICEF, etc.) que podrían colaborar calificadamente en términos de asesoramientos y de apoyo técnico.

Lo más sensato, por tanto, sería asumir las complejidades del camino recorrido, con la mayor humildad posible, evitando los diagnósticos simplistas y las respuestas mecánicas correspondientes, recuperando los múltiples aportes generados (sobre todo, en términos de aprendizajes institucionales y programáticos, trabajosamente generados) durante los sexenios precedentes, evitando el camino de borrar todo lo anterior por ser parte de un estilo de gobierno que se quiera erradicar (muy justificadamente, sin duda) sin distinciones internas de ningún tipo.

Definitivamente, en este campo (como en otros, por cierto) hay mucho para rescatar, junto con mucho (también) para innovar y para impulsar con renovadas energías. El tiempo dirá cuánto se logra finalmente, pero lo cierto es que -en este comienzo de un nuevo ciclo de transformaciones relevantes- hay argumentos más que suficientes para ser optimistas y acompañar el encare de los principales desafíos, con esperanza y con las mayores y mejores expectativas de éxito, por el bien de México en general y el de sus jóvenes en particular.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGUILAR, Fernando (2018) **Que Veinte Años no es Nada: las Políticas de Juventud en la Ciudad de México**. En línea: <http://www.puntosobrelai.net/que-veinte-anos-no-es-nada-las-politicas-de-juventud-en-la-ciudad-de-mexico/>
- AGUILAR, Fernando (2009) **Políticas de Juventud en la Ciudad de México: de la Experiencia Cardenista al New Divine**. Revista Mexicana de Opinión Pública, México D.F.
- AGUILAR CAMIN, H. y OTROS (2018) **¿Y Ahora Qué? México ante el 2018**. Nexos – Debate – CDEE, México.
- ALVARADO, A.; CONCHA-EASTAN, A.; SPINELLI, H. y TOURINHO, M.F. (2015) **Vidas Truncadas: el Exceso de Homicidios en la Juventud de América Latina. Los Casos de Argentina, Brasil, Colombia y México**. El Colegio de México, México.
- ARIAS MARIN, Alán (2012) **Felipe Calderón: Debilidades y Fortalezas de un Gobierno**. Ediciones Gernika, México.
- ASTORGA, Luis (2015) **¿Qué Querían que Hiciera? Inseguridad y Delincuencia Organizada en el Gobierno de Felipe Calderón**. Editorial Grijalbo, México.
- ATNAJU A.C. (2014) **Observatorio de Derechos Juveniles de la Ciudad de México: Informe Ejecutivo 2014**. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México D.F.
- AZAOLA, Elena (2009) **Crimen, Castigo y Violencias en México**. CIESAS – FLACSO, Quito.
- BANCO MUNDIAL (2012) **La Violencia Juvenil en México: Reporte de la Situación, el Marco Legal y los Programas Gubernamentales**. Washington.
- BATRES GUADARRAMA, Martí (2017) **MORENA y su Identidad Política**. Editorial Panorama, México.
- BAYON, María Cristina (2015) **La Integración Excluyente: Experiencias, Discursos y Representaciones de la Pobreza Urbana en México**. IIS/UNAM, México.
- BERRIOS, P. y CANTO CHAC, M. (2012) **Desarrollo Social, Derechos Humanos, Ciudadanía y Cohesión Social: Informe del Estado del Desarrollo Social del Distrito Federal**. EVALUA, México.
- BUENO CARBAJAL, Oscar Iván (2016) **Las Juventudes en el Arte desde las Políticas Culturales: una Mirada desde Ciudad Juárez**. IMJUVE/SEDESOL, México.
- CANO SORIANO, Leticia (coord.) (2013) **Pobreza y Desigualdad Social: Retos para la Reconfiguración de la Política Social**. UNAM, México.
- CARDOZO, M.; MUNDO, A. y YANES, P. (2012) **Evolución del Marco Institucional y Análisis de las Políticas y los Programas Sociales Aplicados por el GDF (1997 – 2012)**. EVALUA D.F., México.

CASTILLO, A. y CASTILLO, M. (2013) **Los Nadie: Historias de Violencia en Voz de los Jóvenes**. Editorial Grijalbo, México.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS “FRAY FRANCISCO DE VICTORIA O.P.” AC (2010) **Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Juventudes en México y en el Distrito Federal 2010 – 2011**. México.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS “FRAY FRANCISCO DE VICTORIA O.P.” AC (2010) **Derechos Humanos de las Juventudes en México 2010**. México.

CEPAL / OIJ / OIT / CAF / AECID / IMJUVE (2014) **Invertir para Transformar: la Juventud como Protagonista del Desarrollo**. Madrid.

CHAVIRA, H.; ROMAN, F. y VALDEZ, M. (2014) **Perspectiva de Juventud y Transversalidad**. Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud – IMJUVE, México.

CIADH – CDH (2012) **Informe Especial sobre los Derechos Humanos de las y los Jóvenes en el Distrito Federal 2010 – 2011**. México D.F.

CNDH – CIESAS (2017) **Adolescentes: Vulnerabilidad y Violencia**. Ciudad de México. CNDH – CIESAS, México.

COCOA SERVICES (2016) **Programa de Apoyo al Empleo, Bécate: Evaluación Específica de Costo Efectividad**. México.

CONAPO (2010) **La Situación Actual de los Jóvenes en México**. Consejo Nacional de Población, México.

COPRED (2013) **Discriminación Hacia las Juventudes en el Distrito Federal: Investigación y Análisis desde la Perspectiva de los Derechos Humanos de las Juventudes**. México D.F.

COPRED (2012) **Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México 2016 – 2018**. México.

CORDERA, R. y PROVENCIO, E. (coord.) (2016) **Informe del Desarrollo en México 2015**. UNAM, México.

COUBIES, M.L.; SOLIS, P. Y ZAVALA, M.E. (coord.) (2016) **Generaciones, Cursos de Vida y Desigualdad Social en México**. El Colegio de México – El Colegio de la Frontera Norte, México.

DEL CASTILLO, G. y VALENTI, G. (coord.) (2017) **Reforma Educativa: ¿Qué Estamos Transformando? Debate Informado**. FLACSO, México.

DE SOUSA SANTOS, B. y MENDES, J.M. (eds) (2017) **Demodiversidad: Imaginar Nuevas Posibilidades Democráticas**. Editorial Akal, México.

DIAZ SANTANA, Héctor (2012) **Embarazo Adolescente y Madres Jóvenes en México: una Visión desde el PROMAJOVEN**. Secretaría de Educación Pública, México.

DUBET, François **Repensar la Justicia Social: Contra el Mito de la Igualdad de Oportunidades**. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires 2014.

DUBET, François **¿Por Qué Preferimos la Desigualdad? (aunque digamos lo contrario)**. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires 2015.

DURAN PONTE, Víctor Manuel (2002) **Formación Cívica de los Estudiantes en la UNAM**. UNAM – Miguel Ángel Porrúa Editores, México.

DURAN PONTE, Víctor Manuel (1998) **La Cultura Política de los Alumnos de la UNAM**. UNAM – Miguel Ángel Porrúa Editores, México.

EIBENSCHUTZ, R. y LAVORE, C. (coord.) (2017) **La Ciudad como Cultura: Líneas Estratégicas de Política Pública para la Ciudad de México**. UAM – PUEM – CDMX, México.

ELIZALDE SALAZAR, René (2016) **La Moral de los Jóvenes Universitarios: Configuración y Reconfiguración de los Sistemas Axiológicos**. Universidad Autónoma de Tlaxcala, México.

ESTRADA RUIZ, Marcos Jacobo (2014) **Educación, Política y Proyecto de Vida en los Jóvenes**. El Colegio de Sonora, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.

EVALUA D.F. (s/f) **Dictamen del Cumplimiento de la Recomendación 01/2011 Derivada de la Evaluación Externa del Diseño y de la Implementación de la Políticas Hacia los Jóvenes del Distrito Federal**. México.

FUENTES, R. y LOZANO, R. (2006) **De Populistas, Neoliberales y Otros Demonios: el Proyecto Económico de AMLO bajo la Lupa**. Libros para Todos, México.

FUERZA CIUDADANA – PNUD (2012) **Informe Final del Observatorio de Programas de Educación Cívica y Fomento del Voto Joven en el Proceso Electoral Federal 2011 – 2012**. México.

FUNDACION IDEA (2013) **Políticas y Programas para el Desarrollo de la Juventud: Evaluación Transversal**. IMJUVE – UNFPA, México.

FUNDAR (2016) **Gasto Público Social en la Adolescencia y la Juventud en México: Período 2010 – 2015**. IMJUVE/SEDESOL/UNFPA, México.

GARCIA CANCLINI, N.; CRUCES, F. y URTEAGA, M. (coord.) (2012) **Jóvenes, Culturas Urbanas y Redes Digitales**. ARIEL, UNED, UAM, Fundación Telefónica, Madrid.

GARCIA ALVAREZ, Luis Fernando (2012) **Jóvenes Indígenas en Contextos Metropolitanos: la Construcción de lo Juvenil en una Comunidad Mixteca en el Área Metropolitana de Monterrey, Nuevo León**. INAH – SEP, México.

GARCIA, Víctor (2017) **Evaluación de Políticas Públicas Juveniles en Tres Municipios del Estado de México (2013 – 2015)**. Revista Latinoamericana de Niñez y Juventud N° 15, Manizales.

GESIP (2017) **¿Cómo Transversalizar la Perspectiva de Juventudes en las Políticas Públicas en México?: Metodología y Protocolo**. GESIP – IMJUVE, México.

GLEDHILL, John (2015) **La Cara Oculta de la Inseguridad en México**. Editorial Paidós, México.

GOBIERNO DEL ESTADO DE COLIMA (2016) **Juventud es Poder: Agenda Estatal de Juventudes COLIMA 2016**. UNFPA, México.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2015) **Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México**. Gaceta Oficial N° 154 bis, 13 de Agosto, México D.F.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2000) **La Juventud en la Ciudad de México: Políticas, Programas, Retos y Perspectivas**. SEDESOL, Dirección de Programas para la Juventud, México D.F.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2014) **Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes**. Segob/Sedesol/Salud/Sep/Inmujeres/Conapo/Issste/Cdi/Imj/Did/Imjuve, México.

GOBIERNO DE LA REPUBLICA (2012) **Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018**. México.

GONZALEZ PEREZ, Marco Antonio (2006) **Pensando la Política: Representación Social y Cultura Política en Jóvenes Mexicanos**. Plaza y Valdes Editores, México.

GONZALEZ VILLAREAL, Roberto (2015) **Ayotzinapa: la Rabia y la Esperanza**. Editorial Terracota, México.

GONZALEZ VILLAREAL, Roberto (2013) **El Acontecimiento Yo Soy 132: Crónicas de la Multitud**. Editorial Terracota, México.

GRECO, Témoris (2016) **Ayotzinapa, Mentira Histórica: Estado de Impunidad, Impunidad de Estado**. Ediciones Proceso, México.

GUEVARA, Gilberto (2016) **Poder para el Maestro, Poder para la Escuela: la Reforma Educativa 2013**. Ediciones Cal y Canto, México.

HERNANDEZ, A. y CAMPOS-DELGADO, A. (coord.) (2015) **Actores, Redes y Desafíos: Juventudes e Infancias en América Latina**. El Colegio de la Frontera Norte – CLACSO, México.

HERNANDEZ, Anabel (2012) **México en Llamas: el Legado de Calderón**. Editorial Grijalbo, México.

HERNANDEZ, M.A. y COUTIÑO, F. (coord.) (2016) **Cultura de la Violencia y Femicidio en México**. Editorial Fontamara / Universidad de Guanajuato / PRD, México.

INICIA (2011) **Identidades, Autonomía y Derechos Humanos: Diagnóstico del Cumplimiento de los Derechos Humanos de Mujeres Jóvenes Indígenas en Oaxaca, Puebla y Chiapas**. México.

INICIA (2010) **Derechos Humanos de Mujeres Jóvenes Indígenas: Herramientas para la Evaluación Participativa del Cumplimiento de los Derechos Humanos de Mujeres Jóvenes Indígenas.** México.

IMJUVE (2014a) **Programa Nacional de Juventud 2014 – 2018.** Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Desarrollo Social, México.

IMJUVE (2014b) **Programa Nacional de Trabajo 2014.** Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Educación Pública, México.

IMJUVE (2012) **Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012: Resultados Generales.** Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Educación Pública, México.

IMJ (2008) **Programa Nacional de Juventud 2008 – 2012.** Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Educación Pública, México.

IMJ (2006a) **Políticas y Programas de Juventud 2001 – 2006.** Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Educación Pública, México.

IMJ (2006b) **Jóvenes Mexicanos: Membresía, Legitimidad, Formalidad, Legalidad. Encuesta Nacional de Juventud 2005.** IMJUVE – SEP, México.

IMJ (2004) **Reporte de Ejecución del “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el Año 2000 y Años Subsiguientes” en México.** IMJUVE – SEP, México.

IMJ (2002a) **PROJUVENTUD: Programa Nacional de Juventud 2002 – 2006: Jóvenes, Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional.** IMJUVE – SEP, México.

IMJ (2002b) **Jóvenes Mexicanos del Siglo XXI: Encuesta Nacional de Juventud 2000.** Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Educación Pública, México.

INEE (2017) **La Educación Obligatoria en México 2017.** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México.

INJUVE (2018a) **Evaluación Interna Integral del Programa “Jóvenes en Desarrollo” 2016 – 2018.** México.

INJUVE (2018b) **Evaluación Interna Integral del Programa “Jóvenes en Impulso” 2016 – 2018.** México.

INJUVE (2015) **Primer Diagnóstico de Salud Emocional Joven CDMX.** México.

INJUVE (2014) **Estrategia de Salud, Balance y Bienestar Joven del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México.** México.

INJUVE (2013) **Programa Institucional para el Desarrollo Integral de las Juventudes en la Ciudad de México 2013 – 2018.** Instituto de la Juventud, Secretaría de Desarrollo Social, México D.F.

INSTITUTO HIDALGUENSE DE LA JUVENTUD (2016) **Yo por Hidalgo: Agenda Estatal de Juventudes para Hidalgo**. TEC de Monterrey / UNFPA, México.

INSTITUTO POBLANO DE LA JUVENTUD (2015) **Dilo Juventud: Agenda Estatal Puebla 2015**. UNFPA, México.

JIMENEZ, María Lucero (coord.) (2016) **Jóvenes en Movimiento en el Mundo Globalizado**. CRIM – UNAM / NEWTON, México.

JIMENEZ DIAZ, Telmo (2015) **Jóvenes Ayuujk y el Retorno a la Comunidad: Prácticas Sociales de Migrantes Retornados**. IMJUVE/SEDESOL, México.

LOPEZ OBRADOR, Andrés Manuel (2018) **2018: la Salida. Decadencia y Renacimiento de México**. Editorial Planeta, México.

LOZA, L. y MENDEZ, I. (coord.) (2016) **Poderes y Democracias: la Política Subnacional en México**. FLACSO / IEDF, México.

MARTINEZ, Ángela (coord.) (2015) **Estudio del Embarazo en Adolescentes en el Distrito Federal desde un Enfoque de Género 2005 – 2014**. SEDESOL – EVALUA, México D.F.

MARTINEZ, José (2013) **Juventud y Política: Fortalecimiento de una Democracia Incluyente**. Revista ESPACIOS PUBLICOS N° 38, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

MENDOZA, Hipólito (2011) **Los Estudios sobre Juventud en México**. Revista ESPIRAL N° 52, Universidad de Guadalajara, México.

MENKES, Catherine (2015) **Salud Reproductiva de los Estudiantes de Educación Secundaria y Media Superior en el Distrito Federal**. UNAM, México.

MEYER, Lorenzo (2016) **Nuestra Tragedia Persistente: la Democracia Autoritaria en México**. Ediciones de Bolsillo, México.

MORA, M. y DE OLIVEIRA, O. (coord.) (2014) **Desafíos y Paradojas: los Jóvenes Frente a las Desigualdades Sociales**. El Colegio de México, México.

MORALES, Héctor (coord.) (2010) **Evaluación Externa de las Políticas de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal: Políticas Hacia los Jóvenes**. INICIA, México.

MORALES, Héctor (coord.) (2005) **Indicadores para la Evaluación del Cumplimiento de los Derechos Fundamentales de las y los Jóvenes**. INICIA, México.

MORENA (2018) **Plan de Nación 2018 – 2024**. México.

MUÑOZ, Gloria (coord.) (2011) **Yo Soy 132: Voces del Movimiento**. Revista Digital Desinformémonos - Ediciones Bola de Cristal, México.

NAJERA, J.; GARCIA, B. y PACHECO, E. (coord.) (2017) **Hogares y Trabajadores en México en el Siglo XXI**. El Colegio de México, México.

NARRO ROBLES, J.; PEREZ ISLAS, J.A.; MOCTESUMA, D. y MUÑOZ, H. (2010) **Políticas de Juventud: una Propuesta para el México del Siglo XXI**. UNAM – Editorial Porrúa, México.

NATERAS, Alfredo (2017) **Juventudes Sitiadas y Resistencias Afectivas**. Editorial Gedisa, 4 tomos, México.

NATERAS, Alfredo (2002) **Jóvenes, Culturas e Identidades Urbanas**. UAM Iztapalapa – Miguel Ángel Porrúa Editores, México.

NATERAS, Martha (2012) **Construcción de Ciudadanía y Participación de los Jóvenes de la Universidad Autónoma del Estado de México**. UAEM – Miguel Ángel Porrúa Editores, México.

NUÑEZ, Ernesto (2012) **La Tragedia del Calderonismo: Crónica de un Sexenio Fallido**. Editorial Grijalbo, México.

ORTIZ PINCHETTI, José Agustín (2006) **Las Claves de López Obrador**. Granados Chapas Editores, México.

PEÑALOSA, Pedro José (2010) **La Juventud Mexicana: una Radiografía de su Incertidumbre**. Editorial Porrúa, México.

PÉREZ ALVARADO, Tomás (2018) **¿Es Viable la Propuesta de López Obrador sobre el Empleo para Jóvenes?** México, Nexos, <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1416>.

PÉREZ ISLAS, José Antonio (coord.) (2015) **Colección “Escuela y Juventud”**. Seminario de Investigaciones en Juventud – UNAM, México.

PÉREZ ISLAS, José Antonio (coord.) (2006) **Libro Blanco del IMJ: Gestión Institucional 2001 – 2006**. Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Educación Pública, México.

PÉREZ ISLAS, José Antonio (coord.) (2000) **Jóvenes e Instituciones en México 1994 – 2000**. Instituto Mexicano de la Juventud – Secretaría de Educación Pública, México.

PÉREZ ISLAS, José Antonio (1995) **Informe México sobre Políticas de Juventud (1988 – 1994)**. CIID – OIJ, Madrid.

PEREZ ISLAS, J.A. y URTEAGA CASTRO-POZO, M. (coord.) (2004) **Historias de los Jóvenes en México: su Presencia en el Siglo XX**. IMJ/SEP/AGN, México.

PEREZ, Víctor Hugo (coord.) (2015) **Pobreza y Derechos Sociales de Niños, Niñas y Adolescentes en México, 2014**. CONEVAL – UNICEF, México.

PORRAS GOMEZ, Iván Francisco (2016) **Más Allá del Sueño Americano: Jóvenes Migrantes Retornados a Las Margaritas, Chiapas**. IMJUVE/UNICAH/CESMECA, México.

- PORTILLO, Marisela (2004) **Culturas Juveniles y Cultura Política: la Construcción de la Opinión Política de los Jóvenes de la Ciudad de México**. Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra.
- RABELL ROMERO, Cecilia (coord.) (2014) **Los Mexicanos: un Balance del Cambio Demográfico**. FCE, México.
- RAMIREZ CUEVAS, Jesús (coord.) (2011) **Nuevo Proyecto de Nación: por el Renacimiento de México**. Editorial Grijalbo, México.
- REGIL VELASCO, Armando (2012) **Un Millón de Jóvenes por México: Una Agenda de Libertad y Corresponsabilidad**. Editorial Taurus, México.
- REGUILLO, Rossana (2017) **Paisajes Insurrectos: Jóvenes, Redes y Revueltas en el Otoño Civilizatorio**. Ediciones NED / ITESO, Guadalajara, México.
- REGUILLO, Rosanna (2012) **Culturas Juveniles: Formas Políticas del Desencanto**. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- REGUILLO, Rossana (coord.) (2010) **Los Jóvenes en México**. Fondo de Cultura Económica, México.
- REGUILLO, Rossana (2000) **Emergencia de Culturas Juveniles: Estrategias del Desencanto**. Editorial Norma, Bogotá.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2018) **Pensar las Políticas Públicas de Juventud desde las Narrativas Juveniles, en el Marco de las Miradas Neoliberales, Neoprogresistas y Neoconservadoras sobre las y los Jóvenes, Vigentes y en Disputa en América Latina**. CELAJU – IMJUVE, México.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2017) **Bases para la Realización de una Evaluación Integral y Sistemática de las Políticas de Juventud en la Ciudad de México en el Período 2013 – 2018**. CELAJU, Montevideo.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2016) **Políticas de Juventud, Administración Pública y Reforma del Estado en Iberoamérica: Experiencias Acumuladas y Desafíos a Encarar**. SEGIB, Bogotá.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2015) **Bases para la Construcción de un Índice de Desarrollo de Políticas Sectoriales de Juventud en América Latina**. CELAJU – UNESCO – OIJ, Montevideo.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2014) **Políticas Públicas de Juventud en América Latina: de la Irrelevancia a la Incidencia**. Enciclopedia de la Juventud. SIJ – UNAM, México.
- RODRIGUEZ, Ernesto (2002) **Actores Estratégicos del Desarrollo: Políticas de Juventud para el Siglo XXI**. Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- RODRIGUEZ CASTAÑEDA, Rafael (2013) **La Agenda Pendiente: los Desafíos de Enrique Peña Nieto**. Temas de Hoy, México.
- RODRIGUEZ GARCIA, Arturo (2015) **El Regreso Autoritario del PRI: Inventario de una Nación en Crisis**. Editorial Grijalbo, México.

RODRIGUEZ, Laura (2010) **Políticas Públicas para Promover el Empleo Juvenil y el Emprendedurismo de los Jóvenes en México**. OIT, México.

RODRIGUEZ, Lucía Elena (2009) **La Configuración de la Formación Ciudadana en la Escuela: Análisis de un Caso en Educación Secundaria**. Universidad Pedagógica Nacional, México.

ROSSEL, Cecilia (2013) **Desbalance Etario del Bienestar: el Lugar de la Infancia y la Adolescencia en la Protección Social de América Latina**. CEPAL – UNICEF, Santiago.

ROSSEL, C. y LOPEZ CARIBONI, S. (2012) **Edad, Desigualdad y Redistribución: Hacia la Orientación Etaria de los Estados de Bienestar**. Fundación Carolina, Madrid.

RUIZ, L. y DE LA MORA, D. (2016) **Gasto Público Social en la Adolescencia y Juventud en México: Período 2010 – 2015**. FUNDAR – UNFPA – IMJUVE – SEDESOL, México.

SALAZAR, Sonia (coord.) (2015) **Aprendiendo y Emprendiendo: Talleres para Potenciar la Agencia Económica en Mujeres Jóvenes. Documento Final de Sistematización**. INMUJERES, México.

SALAZAR GUTIERREZ, Salvador (2016) **Jóvenes, Violencias y Contexto Fronterizo: la Construcción Sociocultural de la Relación Vida Muerte en Colectivos Juveniles, Ciudad Juárez, México**. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.

SARAVI, Gonzalo (2016) **Juventudes Fragmentadas: Socialización, Clase y Cultura en la Construcción de la Desigualdad**. FLACSO – CIESAS, México.

49

SARAVI, Gonzalo (2009) **Transiciones Vulnerables: Juventud, Desigualdad y Exclusión en México**. Publicaciones de la Casa Chata, México.

SEP – SEGOB (2017) **Plan de Acción para la Prevención Social de la Violencia y el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar**. Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, México.

SECRETARIA DE SEGURIDAD (2012) **Acciones Estratégicas de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana**. México.

SERRANI SANTOS, María Laura (2016) **Resistir con Estilo: Estilos de Vida en Jóvenes Indígenas de la Periferia San Cristobalense**. IMJUVE/SEDESOL, México.

SOLIS, P. y BOADO, M. (coord.) (2013) **Y sin Embargo se Mueve Estratificación Social y Movilidad Intergeneracional de Clase en América Latina**. El Colegio de México, México.

SUAREZ ZOZAYA, María Herlinda (2012) **Encuesta de Estudiantes de la UNAM, ENEUNAM 2011**. UNAM (SES/SEJ/CRIM), México.

TELLO, Luis Gilberto (2016) **Representaciones Sociales de las y los Jóvenes de las Clases Media y Alta en la Ciudad de México durante el Porfiriato, 1880-1910**. IMJUVE/SEDESOL, México.

TREJO, J.A.; ARZATE, J. y ITATI, A. (coord.) (2010) **Desigualdades Sociales y Ciudadanía desde las Culturas Juveniles en América Latina**. UAEM – Miguel Ángel Porrúa, México.

UNESCO (2007) **Análisis de Situación del Programa Nacional de Juventud 2002 – 2006 (PROJUVENTUD)**. México.

URTEAGA, Maritza (2011) **La Construcción Juvenil de la Realidad: Jóvenes Mexicanos Contemporáneos**. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

VALDEZ CARDENAS, Javier (2011) **Los Morros del Narco: Historias Reales de Niños y Jóvenes en el Narcotráfico Mexicano**. Editorial Aguilar, México.

VALDEZ CARDENAS, Javier (2009) **Miss Narco: Belleza, Poder y Violencia. Historias Reales de Mujeres en el Narcotráfico Mexicano**. Editorial Aguilar, México.

VALENZUELA, José Manuel (coord.) **El Sistema es Anti Nosotros: Culturas, Movimientos y Resistencias Juveniles**. El Colegio de la Frontera Norte – Editorial Gedisa, Tijuana, México 2016.

VALENZUELA, José Manuel (coord.) **Juvenicidio: Ayotzinapa y las Vidas Precarias en América Latina y España**. NED Ediciones – ITESO – El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México 2015.

VALENZUELA, José Miguel (coord.) **Tropeles Juveniles: Culturas e Identidades (trans) Fronterizas**. El Colegio de la Frontera Norte – Universidad Autónoma de Nuevo León, México 2014.

VARGAS GONZALEZ, Pablo (coord.) (2016) **Ciudad de México: Quince Años de Políticas Públicas de Izquierda**. UACM, México.

VAZQUEZ, M.; OSPINA, M.C. y DOMINGUEZ, M.I. (comp.) (2018) **Juventudes e Infancias en el Escenario Latinoamericano y Caribeño Actual**. CLACSO – CINDE, Buenos Aires.

VELAZQUEZ, Dusko (2010) **En Búsqueda de la Identidad Perdida: Micro-Historias de una Juventud Indígena Abandonada**. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México.

VILLAMIL, Genaro (2018) **Cleptocracia: el Nuevo Modelo de la Corrupción**. Editorial Grijalbo, México.

VILLAMIL, Genaro (2012) **Peña Nieto: el Gran Montaje**. Editorial Grijalbo, México.

YASCHINE, Iliana (2015) **¿Oportunidades? Política Social y Movilidad Intergeneracional en México**. El Colegio de México – Universidad Nacional Autónoma de México. México.

YUREN, T. y ROMERO, C. (coord.) (2008) **La Formación de los Jóvenes en México, Dentro y Fuera de los Límites de la Escuela**. Casa Juan Pablos Editores, México.

ZARATE, Alfonso (2018) **Un Gobierno Fallido: Peña Nieto y la Sucesión Presidencial de 2018**. Temas de Hoy, México.