

# Políticas sociales y juventud: la experiencia del primer gobierno electo de la Ciudad de México (1997-2000)

Fernando Aguilar\*

## Introducción

El análisis de las políticas sociales, particularmente las dirigidas a la juventud en la Ciudad de México se justifica al menos por un par de razones.

En primer lugar, la importancia de la juventud en nuestro país parece indiscutible. En México, 30 por ciento de la población total (casi 27 millones de habitantes) se encuentra dentro del rango de edad que va de los 15 a los 29 años. La Ciudad de México por su parte, alberga una de las mayores concentraciones de población joven en el país (sólo después del Estado de México); al igual que el país en su conjunto, los jóvenes capitalinos representan 30 por ciento del total de la población (esto es, un poco más de dos millones y medio de habitantes).<sup>1</sup>

Esta población, por su número, pero sobre todo por sus características, constituye una fuente permanente de demanda de

\* Candidato a doctor en Ciencias políticas y sociales por la UNAM.

<sup>1</sup> Todas las cifras son para 1997 tomadas del INEGI (2000) *Los jóvenes en México*, México. Tres años después, las cifras no varían significativamente; en el *XII Censo general de población y vivienda* se reportan 27 221 012 habitantes en todo el país dentro del rango que va de 15 a 29 años, mientras que para la Ciudad de México se reportan 2 471 353 habitantes en el mismo rango. Véase INEGI (2000). *XII Censo general de población y vivienda*, México, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

servicios públicos (educación, empleo, salud, recreación, etcétera) a la que cualquier gobierno, independientemente de su tendencia, tiene que hacer frente.<sup>2</sup>

En segundo lugar –y aquí la razón más importante en términos de los objetivos de este trabajo–, como resultado de un largo y difícil proceso de reforma política, en 1997 los habitantes de esta ciudad tuvieron la oportunidad de elegir por primera vez a su gobernante, resultando electo un candidato de origen distinto al partido que gobernó por casi siete décadas el país y su capital.<sup>3</sup>

Un *primer supuesto* del que parte este trabajo es que el Estado “habla y construye” un discurso de lo juvenil mediante las instituciones, las políticas y los programas, diseñados desde el gobierno, para atender “las necesidades, exigencias, requerimientos y expectativas de este sector de la población”.<sup>4</sup>

El caso mexicano no ha sido la excepción. Durante el largo gobierno priísta, la juventud, o mejor dicho, la visión que el Estado mexicano tiene de la juventud y de los jóvenes, se relaciona directamente con las diferentes etapas por las que ese Estado atraviesa.

Así, se pasa de la organización de los jóvenes (por medio de las federaciones de estudiantes) en torno al naciente partido de Estado, que buscaba su legitimación durante el periodo de institucionalización de la revolución; a la organización corporativista y el proceso de industrialización hacia adentro, que ve a los jóvenes únicamente como obreros (como potencial mano de obra) y como fuente de votos; y de ahí, a la identificación de los jóvenes, al final de los años sesenta y durante buena parte de la siguiente década, con lo estudiantil y con lo subversivo; para transitar, al final de los ochenta hacia una mirada que pretende, en el mejor de los casos, identificar a la juventud con la práctica del deporte, pero en el peor de ellos, como sujetos peligrosos –casi delincuentes–, a quienes se debe tener controlados por todos los medios posibles, desde la acción policial hasta la cooptación política.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> A pesar de que durante las próximas décadas el ritmo de la población joven comenzará a disminuir en todo el país como resultado del descenso de la fecundidad que se observa a partir de los años setenta; el efecto de las altas tasas de natalidad en el crecimiento demográfico del pasado provocará que el número de jóvenes continúe aumentando en todo el país hasta alcanzar una cifra superior a los 30 millones hacia el año 2010, año a partir del cual, ciertamente, comenzará a disminuir el tamaño de esta población. Véase INEGI, 2000.

<sup>3</sup> En esta primera elección, el Partido de la Revolución Democrática y su candidato al gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas, obtuvieron alrededor del 47 por ciento de la votación; el Partido Revolucionario Institucional y su candidato Alfredo del Mazo alrededor del 25 por ciento y el Partido Acción Nacional y su candidato Carlos Castillo Peraza alrededor de 17 por ciento; *La Jornada*, 7 de julio de 1997, p. 55.

<sup>4</sup> Alfredo Nateras Domínguez (2001), “Presentación”, en revista *El cotidiano*, (*La juventud frente al cambio*), núm. 109, UAM-Azcapotzalco, México, p. 3.

<sup>5</sup> José Antonio Pérez Islas (1996), “Historia de un amor como no ha habido otro igual”, en Rafael Cordera (coord.) (1996), *México joven, política y propuestas para su discusión*, UNAM, México.

Corporativismo, paternalismo, asistencialismo, control, represión, son sólo algunos de los elementos que han caracterizado, a lo largo de sus distintas etapas, la acción del Estado mexicano en materia de juventud.<sup>6</sup> Lo anterior puede hacerse extensivo para la Ciudad de México durante toda esa etapa. En este sentido, las acciones dirigidas a la juventud, fueron determinadas históricamente por el gobierno federal; de esta forma, en los hechos la capital fue, por su naturaleza, el campo de experimentación de las políticas dirigidas a los jóvenes del país; lo anterior implicó que la juventud, como sector potencial de atención, apenas apareciera en los programas de la administración local capitalina.

Sin embargo, poco se han estudiado los cambios y las continuidades que en la administración pública capitalina implicó la llegada del primer gobierno electo,<sup>7</sup> y menos aún se ha profundizado en una distinta forma de mirar a los jóvenes y de construir políticas dirigidas a este grupo social. Por ello, las siguientes líneas tienen como principal objetivo caracterizar las políticas sociales que durante el primer gobierno electo de la capital, en el periodo 1997-2000, fueron dirigidas a un sector particular de la población: los jóvenes.

En este sentido, un *segundo supuesto* de este trabajo es que la forma que asumen esas políticas dirigidas a la juventud está determinada por los siguientes elementos: a) por la concepción que el gobierno tiene de las políticas sociales, b) de la juventud a la cual pretende acercar dichas políticas; c) por las características que asume la institución creada *ex profeso* para la atención de este sector de la población; d) por el marco jurídico que norma a esta última; y finalmente e) por las características de los principales programas dirigidos a los jóvenes.

A manera de hipótesis, sostenemos que existe una falta de claridad sobre los objetivos y el papel que deben desempeñar las políticas de juventud (adscritas a las políticas sociales) en el gobierno capitalino, lo que se refleja en las contradicciones observadas al momento de concebir cada uno de los aspectos arriba mencionados.

El contenido del artículo se divide en dos partes. En la primera, de carácter teórico-conceptual, busca proporcionar las herramientas mínimas que permitan abordar el análisis de las políticas sociales y las políticas de juventud en el contexto de la acción gubernamental. En la segunda parte se aborda la caracterización de las políticas de juventud del gobierno en cuestión, a partir de los elementos mencionados en nuestro segundo supuesto. Concluimos con un conjunto de observaciones al trabajo realizado

<sup>6</sup> Héctor Castillo Berthier (1996), "Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política", en varios autores (1996). *Las políticas sociales en México en los años noventa*, Flacso/UNAM/Instituto Mora, México, pp. 365-293.

<sup>7</sup> Un primer balance global de los resultados obtenidos por la administración cardenista se puede consultar en Lucia Enríquez (coord.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-A/CRIM-UNAM/Conaculta, México.

por la administración cardenista en materia de juventud.

## **I. Juventud, políticas sociales y políticas de juventud**

### **1. Sobre el concepto de juventud**

Desde una concepción general, el término “juventud” se refiere al periodo del ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, durante el cual se producen importantes cambios (biológicos, psicológicos, sociales, culturales, etcétera), variando dicho tránsito “según las sociedades, culturas, etnias, clases sociales y género”.<sup>8</sup> En este sentido, podemos decir que la juventud es un complejo momento en donde criterios biológicos y psicológicos están estrechamente asociados con aspectos de orden social, demográfico, histórico, cultural y económico.<sup>9</sup>

Desde un punto de vista demográfico, los jóvenes son ante todo un grupo de población que corresponde a un determinado grupo etéreo y que varía según los contextos particulares, pero que generalmente se ubica entre los 15 y los 29 años (Rodríguez, 2002:37).<sup>10</sup> Sin embargo, esta caracterización a partir rangos de edad resulta útil sólo en la medida en que la entrada y salida de esa etapa de la vida coinciden con procesos relevantes. Así, en el rango inferior de edad generalmente se desarrollan las funciones sexuales y reproductivas, que diferencian al adolescente del niño. En tanto que el rango superior de edad se identifica –por supuesto con todas las particularidades de cada sociedad– con el momento en que el individuo llega –en diversas circunstancias específicas y con diferentes ritmos en cada esfera particular– al cierre del ciclo educativo formal, enfrentando el ingreso al mercado de trabajo y la formación de un hogar propio, transformándose así en adulto.

Sin embargo, aquí habría que destacar que en muchos casos el rango de edad no necesariamente empata siempre con los procesos sociales con los cuales se le identifica.

Desde esta perspectiva, en virtud de tales procesos y desde los enfoques biológicos y psicológicos, la juventud estaría definida –en la vida de cualquier persona– como el periodo que va desde el logro de la madurez fisiológica hasta alcanzar la madurez social. Pero, como arriba se mencionó, en tanto que no todas las personas de una misma edad recorren este periodo vital de igual manera, ni logran sus metas al mismo tiempo, desde la antropología social y la sociología, se ha insistido en la necesidad de

<sup>8</sup> Ernesto Rodríguez (2002), “El contexto de análisis: una caracterización esquemática”, *Actores estratégicos para el desarrollo: políticas de juventud para el siglo XXI*, SEP-IMJ, México, p. 37.

<sup>9</sup> José Manuel Valenzuela Arce (1991), “Modernidad, posmodernidad y juventud”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, p. 169.

incorporar otras variables al análisis del fenómeno juvenil (Rodríguez, 2002:39).

Desde la primera de esas disciplinas, estudios recientes han incorporado criterios como el de la cultura, con el objeto de mostrar la existencia de verdaderas *culturas juveniles*;<sup>11</sup> esta perspectiva hace hincapié en los problemas de identidad juvenil como eje de la caracterización de los jóvenes en tanto grupo social. Esta visión ha tratado de mostrar la existencia de grupos juveniles con características comunes, más allá de las diferencias que sus miembros puedan tener en términos de pertenencia a diferentes estratos sociales.

La sociología por su parte, ha intentado mostrar que la juventud tiene significados muy distintos para las personas pertenecientes a cada sector social específico y que este periodo se vive de maneras muy diversas, según el contexto circunstancial en que las personas crecen y maduran. Desde esta perspectiva, la juventud se concibe como *una construcción social e históricamente determinada*:

EN NINGÚN LUGAR NI PERIODO HISTÓRICO CABRÍA DE FINIR LA JUVENTUD MEDIANTE MERCOS CRITERIOS BIOLÓGICOS O CON ARREGLO A CRITERIOS JURÍDICOS. EN TODAS PARTES Y EN TODO TIEMPO, SÓLO EXISTE REVESTIDA DE VALORES Y SÍMBOLOS [...]. MÁS QUE UNA EVOLUCIÓN FISIOLÓGICA CONCRETA, LA JUVENTUD DEPENDE DE UNAS DETERMINACIONES CULTURALES QUE DIFIEREN SEGÚN LAS SOCIEDADES HUMANAS Y LAS ÉPOCAS, IMPONIENDO CADA UNA DE ELLAS A SU MODO UN ORDEN Y UN SENTIDO A LO QUE PARECE TRANSITORIO, Y HASTA DESORDENADO Y CAÓTICO.<sup>12</sup>

De este modo, cuando se dice que “la juventud” es una construcción histórica y social, se está afirmando que la idea del “ser joven” varía en tiempo y espacio, dependiendo de las características políticas, sociales, culturales e incluso económicas, que asume cada sociedad.

Al respecto, existe un debate entre dos posiciones que consideran a la juventud: a) como un fenómeno que ha existido siempre y en todas las sociedades humanas, aunque no en todas ellas pueda reconocerse como un estadio distinto (podríamos observar así, a los *púberes* de las *sociedades primitivas*, a los *efebos* de la *Grecia antigua* o a los *mozos* de la *edad media*); b) como una idea relativamente reciente en la historia de la humanidad, la cual fue posible gracias a los cambios sociales que se produjeron

<sup>10</sup> Para el caso de nuestro país no existe un acuerdo sobre el rango de edad que debe abarcar este periodo de la vida; el gobierno federal lo ubica entre los 12 y los 29 años; en tanto que, el gobierno de la ciudad lo ubica entre los 15 y los 29 años.

<sup>11</sup> Las culturas juveniles refieren “a la manera en que las experiencias sociales de los jóvenes son expresadas colectivamente mediante la construcción de estilos de vida distintos, localizados fundamentalmente en el tiempo libre, o en espacios intersticiales de la vida institucional”, Carles Feixa (1998), *El reloj de arena: culturas juveniles en México*, SEP/Causa joven, México, p. 60.

<sup>12</sup> Giovanni Levi y Jean Claude Schmitt (directores) (1996), “Introducción”, *Historia de los jóvenes*, t. I, *De la antigüedad a la edad moderna*, Taurus, Madrid, p. 14.

con el surgimiento del capitalismo (tendríamos así a los *muchachos* de la *sociedad industrial* y a los *jóvenes* de la *sociedad posindustrial*) (Véase Feixa, 1998).<sup>13</sup>

## 2. Políticas públicas y políticas sociales

A decir de Luis Aguilar, los acercamientos a la definición de política (*policy*) suelen ser de dos tipos: descriptivos y teóricos. En la construcción de la definición descriptiva, el debate se centra en la cuestión de si la política es sólo o primordialmente la decisión (de gobierno) o implica algo más. En la construcción teórica, las posiciones varían según la teoría politológica o según las conjeturas básicas con las que se explica la ocurrencia de la política.<sup>14</sup>

Para el caso que aquí nos ocupará, interesa rescatar el primer tipo de definición. Desde esta perspectiva, el mismo Luis Aguilar sostiene que al parecer existe cierta unanimidad entre los diversos autores en concebirla como “la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos” (Aguilar, 1996:22).

Visto de esta manera, la política está constituida “por reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político”. Pero además de ello, por política suele entenderse, “un conjunto o una secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular” (Aguilar, 1996:24).

Este autor concluye que una política es, en un doble sentido, un curso de acción: “es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales” (Aguilar, 1996:25).

Por otro lado, Manuel Alcántara sostiene que a las políticas públicas les caracterizan fundamentalmente tres elementos: a) que éstas se distinguen ante todo por el contenido que les es propio y que no es otro que el trabajo gubernamental (*policy making*) que produce resultados concretos; b) que contienen elementos de decisión o de asignación cuya naturaleza deriva de la coerción ejercida por la legítima autoridad de los actores gubernamentales, de este modo, es una regla anunciada verbalmente o

<sup>13</sup> Este debate se aborda particularmente en Roberto Brito Lemus (2000), “Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud”, en Alfredo Nateras Domínguez (2000). *De jóvenes, culturas e identidades urbanas*, UAM-Iztapalapa, México, pp. 43-73.

<sup>14</sup> Luis F. Aguilar (1996), “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar. (1996) (ed.). *Antología de políticas públicas: la hechura de las políticas*, t. 2, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 22.

por escrito que guía los comportamientos y se presenta como el producto formalizado del sistema político, y c) las políticas públicas dibujan un cuadro de acción bastante general formado por la suma de actos singulares, es decir, afectan bien por su contenido o por su efecto, a un público muy diferente.<sup>15</sup>

Por último, a decir de Lowi<sup>16</sup> las políticas públicas se presentan desde cuatro tipos distintos: 1. como políticas regulatorias o reglamentarias, que establecen las reglas del comportamiento y cuya principal herramienta es la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como las multas o incluso la privación de la libertad; 2. como políticas redistributivas, que clasifican a las personas según criterios que le dan o no acceso a ventajas, éstas se pueden llevar a cabo mediante instrumentos fiscales y posteriormente los impuestos son canalizados a programas de atención pública; 3. como políticas distributivas, que se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos, y 4. como políticas esenciales o constitutivas, que definen las reglas sobre las reglas (por ejemplo el código penal) y que sirven a la nación como un todo al entender las necesidades operativas del propio gobierno.

La pregunta que podría desprenderse de todo lo anterior es ¿dónde se clasifican las políticas sociales? Las políticas sociales han desempeñado un papel muy importante en la consolidación del Estado moderno capitalista, de hecho, podemos afirmar que ellas surgen al tiempo que aquél inicia su proceso de construcción.<sup>17</sup>

Desde una perspectiva teórica se han identificado tres áreas básicas que atañen a la política social y de las que se desprenden igual número de políticas: 1. las de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (i.e., alimentación, educación, salud y vivienda); 2. las de empleo, con los beneficios ocupacionales que de éstas se derivan (vacaciones, asignaciones familiares, etcétera) y sus arreglos sobre las formas de remuneración; y 3. las fiscales mediante las cuales se financian progresivamente la oferta de servicios sociales a partir de asignaciones directas, subsidios y transferencias.<sup>18</sup>

Las políticas sociales también se asocian con “gastos y acciones que inciden directamente en el bienestar de la población”,<sup>19</sup> concibiéndose como “un conjunto de

<sup>15</sup> Manuel Alcántara (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, p. 45.

<sup>16</sup> Lowi Theodore J. (1972). “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, *Public Administration Review*, XXXII, 4, pp. 228-310. Citado por Alcántara (1995:49).

<sup>17</sup> Para una revisión sobre la íntima relación que guarda el surgimiento del Estado moderno y el papel que las políticas sociales desempeñaron en este proceso véase Fernando Aguilar Avilés y Juan Jesús Estrella Chávez (2001), “El Estado y la política social”, en revista *Acta Sociológica*, núm. 32, mayo-agosto, FCPS-UNAM, México, pp. 151-173.

<sup>18</sup> Titmus, Richard M. (1959), *Essays on the Welfare State*, London Allen and Union, Gran Bretaña, p. 232.

programas y acciones cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades sociales que están en constante cambio y redefinición”.<sup>20</sup>

Por último, podemos sostener que las políticas sociales, como mecanismos históricamente significativos en la consolidación del Estado moderno, han desencadenado básicamente procesos de socialización, acumulación de capital, legitimación del Estado e, indirectamente, cierto bienestar social (Aguilar y Estrella, 2001).

### 3. Políticas de juventud

En este trabajo entendemos a la política de juventud como

el conjunto de programas y acciones que se orientan tanto al logro y realización de valores y objetivos sociales referidos al periodo vital juvenil, así como también, aquellas acciones orientadas a influir en los procesos de socialización involucrados [...]. Trátese tanto de políticas reparatorias o compensatorias, como de promoción y orientadas al desarrollo y/o la construcción de ciudadanía. [...] [La política de juventud en este sentido] trata de ir generando las condiciones en las cuales los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y, al mismo tiempo, participar en la configuración de la sociedad en la que viven. [...].<sup>21</sup>

Según la relación con su sujeto y con los propósitos que persigue, Juan Sáez Marín,<sup>22</sup> señala que en la determinación de cada política de juventud concreta intervienen decisivamente al menos dos factores: la naturaleza y esencia del Estado que la diseña, por un lado y, por otro, las características o estatus del rol sociopolítico –y nosotros agregaríamos económico y cultural– que la sociedad asigna a la juventud.

A partir de lo anterior, Sáez Marín ubica diversos *tipos* de políticas en materia de juventud: a) *políticas para la juventud*, cuya característica principal es el paternalismo y el control que se ejerce hacia la juventud; b) *políticas por la juventud*, esto es, políticas que pretenden ante todo la movilización de la juventud y en muchos de los casos el adoctrinamiento en provecho del sistema; c) *políticas con la juventud*, cuya esencia

<sup>19</sup> Jaime Sobrino y Carlos Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense, México, p. 33.

<sup>20</sup> Manuel Perló Cohen (1996), “El papel del Estado, el mercado y las organizaciones civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance”, en Carlos Ortega Carricarte y Moisés Castillo García (comp.) (1996). *Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*, DDF, México, p. 17.

<sup>21</sup> Sergio Balardini (1999), “Políticas de juventud: conceptos y la experiencia Argentina”, en revista *Última Década, Participación y ciudadanía juvenil. Política de juventud en el cono sur*, núm. 10, CIDPA, Viña del Mar, Chile, pp. 1-16.

<sup>22</sup> Juan Sáez Marín (1988), *El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*, Siglo XXI Editores, Madrid, p. 51.

es la participación juvenil y la corresponsabilidad, estas políticas buscan ante todo la construcción de solidaridad al interior de este grupo; d) *políticas desde la juventud*, esto es, políticas diseñadas por los mismos jóvenes en condiciones de autogestión, aunque en ocasiones tenga que ser subsidiada por el Estado (Sáez, 1988:55-57). Evidentemente, los anteriores no son sino *tipos ideales*, que pueden encontrarse incluso bajo una misma gestión, en grados y combinaciones diferentes.

Por otro lado, la concepción sobre la juventud en la construcción de políticas que se dirigen a este grupo social es sin duda de suma importancia; pues dependiendo del concepto de juventud del cual partan las instituciones gubernamentales “van a devenir distintas éticas, van a definirse distintas políticas de juventud, va a considerarse al sujeto (y va a ayudarse a constituirlo) en direcciones sociales, políticas y culturales –y económicas agregaría yo– diferentes”.<sup>23</sup>

Así, es común observar desde instituciones gubernamentales al menos tres maneras de “mirar” a los jóvenes y/o a la juventud, miradas que en mayor o menor medida inciden en la construcción de políticas dirigidas hacia este sector (Sáez, 1988:59).

Algunas veces se ubica a la juventud simplemente como una *etapa transitoria* de la vida y por tanto, “como una enfermedad que se cura con el tiempo”; lo anterior implica que la juventud no es sino una etapa de preparación para el ingreso al mundo adulto, y aquí radica el problema, pues lo social se piensa desde el mundo adulto y este último a su vez determina lo que debe ser y hacer el joven.

Otras veces se les piensa únicamente como un grupo social que puede ser clasificable a partir de parámetros tan simples como la edad. Esto tiende a confundir lo netamente demográfico, un grupo de cierta edad en una sociedad, con un fenómeno sociocultural mucho más complejo que es lo juvenil.

En ocasiones se tiende a identificar a los jóvenes con un conjunto de *actitudes ante la vida*: vitalidad, alegría, participación, solidaridad, rebeldía, etcétera. Lo peligroso de esta visión es que se les llega a idealizar, atribuyéndoles ciertas cualidades (buenos, participativos, solidarios, etcétera) o estigmatizar (peligrosos, violentos, drogadictos, etcétera). Lo anterior lleva a la homogeneización de la juventud, como si todos los jóvenes fueran iguales y como si los diversos contextos sociales, económicos o culturales en nada incidieran en la conformación de los individuos.

Las formas arriba mencionadas de concebir a la juventud, encierran prejuicios y falacias que, como bien dice José A. Pérez Islas, han terminado por definir, “*sin querer queriendo*”, las políticas de juventud.<sup>24</sup>

A partir de estas “miradas” institucionales de la juventud, se pueden ubicar en nuestras sociedades latinoamericanas –y esto vale para nuestro país, por supuesto con

<sup>23</sup> Sergio Balardini (2000), “De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud”, en revista *Última década: políticas públicas y juventud*, núm. 13, septiembre, pp. 11-24, CIDPA, Viña del Mar, Chile, p. 14.

<sup>24</sup> José Antonio Pérez Islas (1999), “Visiones y versiones: los jóvenes y las políticas de juventud”, en Gabriel

sus características particulares— al menos cuatro modelos de políticas de juventud que han coexistido en diferentes etapas históricas, superponiéndose y hasta compitiendo unas con otras.<sup>25</sup>

- a) *Modelo: educación y tiempo libre con jóvenes integrados.* Durante los años cincuenta, en el contexto de los procesos de industrialización, este modelo pone énfasis en la incorporación de los jóvenes a los sistemas educativos, principalmente en la educación básica; y en la ocupación del “tiempo libre” en actividades deportivas, recreativas y culturales.

En el fondo este modelo suponía dos situaciones: la primera, que los jóvenes dividían su tiempo entre la escuela y cómo “pasarla bien”; y la segunda, que todos los jóvenes se encontraban integrados a este proceso educativo formal de preparación para ser adultos (Pérez, 1999), cuando en la realidad no necesariamente se presentaba de esa manera.

- b) *Modelo: control social de jóvenes movilizados.* A partir de los años setenta, los movimientos estudiantiles iniciados al finalizar la década anterior comienzan a representar un serio problema para los gobiernos: “Vinculadas a reivindicaciones ligadas inicialmente con el mundo educativo, las luchas estudiantiles mutaron en reivindicaciones cuestionadoras de la sociedad en general y se gestaron propuestas que pretendían poner en cuestión las propias estructuras de poder establecidas” (Pérez, 1999). La política de juventud se caracteriza entonces por la búsqueda del control y en muchos casos de la represión.

- c) *Modelo: enfrentamiento a la pobreza y prevención del delito.* A partir de los años ochenta, con el incremento de la pobreza en la región, adquieren visibilidad los grupos de jóvenes marginados de las principales ciudades, mayoritariamente excluidos de los beneficios de la educación y el empleo.

En nuestro país, los programas dirigidos a esta población se centran en la lucha contra el analfabetismo y el hambre, “es la época del asistencialismo”; “además, predominan los programas dirigidos a la prevención del delito, que no precisamente son implementados por instituciones responsables de la juventud” (Pérez, 1999).

- d) *Modelo: inserción laboral de los jóvenes excluidos:* la preocupación aquí es por incorporar a los jóvenes al mercado laboral, no como responsabilidad

---

Medina Carrasco (1999), *Aproximaciones a la diversidad juvenil*, El Colegio de México, México, p. 337.

<sup>25</sup> Seguimos aquí el esquema propuesto en Ernesto Rodríguez (2002), “El contexto de análisis: una caracterización esquemática”, *Actores estratégicos para el desarrollo: políticas de juventud para el siglo XXI*; complementado además, para el caso de nuestro país, con el texto de José Antonio Pérez Islas (1999), “Visiones y versiones: los jóvenes y las políticas de juventud”, *op. cit.*

<sup>26</sup> Cuauhtémoc Cárdenas (1997), *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, Distrito Federal

del Estado, sino en su papel de enlace entre la oferta de mano de obra y las demandas de las empresas. El Estado se limita a proporcionar la capacitación necesaria para los jóvenes, aunque esto poco ha incidido en las condiciones de empleabilidad. “El modelo además, deja fuera a una cantidad significativa de jóvenes cuya expectativa no es precisamente el tipo de empleo que ofrece el mercado formal de trabajo” (Pérez, 1999).

## II. Las políticas de juventud en el primer gobierno electo

En lo que se refiere al objeto central de esta investigación, las políticas de juventud del primer gobierno electo de la Ciudad de México durante el periodo 1997-2000, anotaremos algunas de las características que éstas asumen a partir de su relación con los siguientes aspectos:

### 1. La concepción de la política social

Los lineamientos de lo que la administración cardenista entenderá por política social se establecen desde los programas de campaña del entonces candidato a jefe de gobierno del Distrito Federal, ahí se sostiene la necesidad de construir “[...] una ciudad incluyente, donde se garanticen los derechos sociales a todos los habitantes de la capital, asegurando un acceso equitativo a los programas de nutrición, salud, educación, cultura, vivienda, empleo y servicios básicos promovidos por el Estado, privilegiando siempre a los grupos con mayor grado de marginación [...]”.<sup>26</sup>

La garantía de una ciudad socialmente incluyente, “la debe asumir el gobierno, sin embargo, ésta proviene de una política social integral, construida, aplicada y controlada democráticamente, donde se considere la acción directa y complementaria de la empresa privada y la participación social, pero siempre sometida de modo efectivo a la regulación y vigilancia de la sociedad” (Cárdenas, 1997:8).

Sin embargo, es en el documento titulado *Política social del gobierno del Distrito Federal. Documento marco*, donde se expone ampliamente la visión de la política social.<sup>27</sup>

La política social, según este documento, debe entenderse “de modo participativo y democrático, alejada de la visión asistencialista, privatizante y focalizada que carac-

1997-2000, México DF, p. 7.

<sup>27</sup> Gobierno del Distrito Federal (1998), *Política social del gobierno del Distrito Federal. Documento marco*, GDF, México.

<sup>28</sup> Esta idea es ampliamente desarrollada, a partir de la revisión del conjunto de programas de política

teriza a los programas sociales del gobierno federal, buscando, por el contrario, una cobertura universal y equitativa, esto sin perder de vista la diversidad que presenta la población" (GDF, 1998:9)

El gobierno del Distrito Federal asume de esta forma la responsabilidad de garantizar a todos el derecho de acceder a los bienes y servicios públicos esenciales mediante su participación directa, la de la empresa privada y la de las organizaciones civiles y sociales.

Aunado a ello, la responsabilidad del Estado en alcanzar una sociedad más justa, equitativa, incluyente y solidaria que fortalezca el sentido de pertenencia, se vuelve central. No sólo proporcionando una parte importante de los servicios sociales, particularmente a aquellas personas que no se encuentran protegidas por mecanismos de seguridad social y cuyos ingresos no son suficientes para autosostenerse, sino "convocando a la sociedad en su conjunto a colaborar en la construcción de una sociedad más justa, asumiendo una corresponsabilidad por el bienestar de todos" (GDF, 1998:13).

En esta dirección, las organizaciones, instituciones y empresas ubicadas "en un espacio territorial definido como barrio, colonia o delegación deberían crear redes sociales de apoyo y promoción al desarrollo local..." (GDF, 1998:13).

Lo primero que debemos decir al respecto es que esta propuesta de políticas sociales apunta, al menos en el discurso: a) hacia la construcción de una ciudadanía social (mediante la garantía de derechos sociales); b) hacia la participación de los diversos actores (sociedad civil organizada, empresas, etcétera), junto con el gobierno, en la construcción de dicha política y con ello; c) a la corresponsabilidad Estado-sociedad-mercado; d) hacia la universalización de los servicios.

Lo que queremos destacar es que esta propuesta se presenta por momentos contradictoria, pues por un lado contiene una fuerte idea de construcción de ciudadanía social, al afirmar la obligación del gobierno de proporcionar un conjunto de bienes y servicios de manera universal, generalizando con esto los "derechos sociales"; pero ya en el momento de definir sus prioridades (la necesidad de construir "un piso básico" para los "grupos vulnerables"), programas, grupos objetivo y acciones puntuales, asume en realidad características propias de un modelo compensatorio y focalizante.<sup>28</sup>

Entonces se puede observar una doble contradicción. La primera entre dos modelos de política social: de ciudadanía social-compensatoria; y la segunda entre dos maneras de mirar la responsabilidad y el papel que deben desempeñar los diversos actores: el centrado en la acción gubernamental y el que busca la corresponsabilidad con la

social realizado por el gobierno capitalino, en Claudia Ortiz, Rocío Murillo y Pedro Moreno (2002), "Los retos del desarrollo social para un gobierno de izquierda. Esbozo para realizar un balance de la política social del GDF, 1997-2000", en Lucía Álvarez Enríquez (coord.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, op. cit. pp. 126-150.

<sup>29</sup> Gobierno del Distrito Federal, Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social (2000), *La Comuna: un*

sociedad. Lo que aquí afirmamos es que estas características y contradicciones de las políticas sociales determinarán en buena medida la acción capitalina en materia de juventud.

## 2. La concepción de la juventud

La “mirada” que sobre la juventud tiene el gobierno muestra también contradicciones y ambigüedades. Por un lado, se reconoce la multiplicidad y heterogeneidad de perspectivas desde las cuales se le puede observar, así como la manera en que ésta se construye histórica y socialmente.<sup>29</sup>

Igualmente, se le pretende ubicar como “sujeto de derecho”,<sup>30</sup> esta afirmación apunta hacia el reconocimiento del joven ciudadano con derechos y obligaciones, lo que implicaría, entre otras cosas, una verdadera participación de los jóvenes en los asuntos públicos.

Sin embargo, en otro momento se puede observar una excesiva idealización, al identificar a todos los jóvenes con actitudes como las de “capacidad de solidaridad, de movilización, de organización, de cohesión, de participación [...] iniciativa de lucha, metas en común [y de] involucrarse en causas sociales” (GDF, 2000b:15).

Esta postura es cuestionable. ¿Todos los jóvenes son solidarios y participativos?, ¿todos los jóvenes orientan sus acciones por “iniciativas de lucha” y por “metas en común”? Nos parece que con esta posición lo que hace el gobierno es encasillar en un mismo concepto, realidades completamente distintas, pues con ello se está pensando en la juventud como un concepto unívoco, cuando en realidad debemos hablar no de una juventud sino de muchas y muy diversas juventudes.

## 3. Instituciones y políticas de juventud

Uno de los elementos característicos de las políticas de juventud durante el gobierno en cuestión es la creación, *ex profeso*, de una instancia –inexistente hasta entonces– encargada de la atención a la juventud (la Dirección de programas para la juventud); ello habla de un implícito reconocimiento de la importancia de este sector de la población y de la necesidad de construir políticas específicas. Sin duda ésta es una de

*programa para jóvenes en la Ciudad de México*, México, p. 4. En adelante (GDF-STPS, 2000).

<sup>30</sup> Gobierno del Distrito Federal-Dirección de programas para la juventud (2000b), *Un rol con jóvenes por la ciudad. Recuperación: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales*, México, p. 13. En adelante (GDF-DPJ, 2000b).

<sup>31</sup> Gobierno del Distrito Federal-Dirección de programas para la juventud (2000a), *Un rol con jóvenes por*

sus grandes aportaciones.

Las políticas de juventud, adscritas a las políticas sociales, se identifican, en lo general, con los lineamientos de estas últimas: buscan (al menos en el discurso) la reducción de la desigualdad, la elevación de la calidad de vida, la participación, organización y corresponsabilidad de los jóvenes (y la sociedad en su conjunto) en la construcción de políticas que “empoderen” al joven y lo conviertan en “sujeto de derecho”. El joven desde esta perspectiva, ya no es visto como simple “objeto de atención” o como “problema”, sino como sujeto social con un conjunto de capacidades y potencialidades (GDF-DPJ, 2000b:19).

No obstante, por momentos existe ambigüedad en cuanto a los objetivos y funciones que la DPJ debe cumplir, ambigüedad que se observa al momento de definir la tarea de las políticas de juventud. En ocasiones se habla de dar respuesta “a los problemas y necesidades más importantes de los jóvenes”, pero después se llega incluso a sostener que las políticas de juventud deben “expresarse” en la “movilización” y la “lucha social” de la juventud.<sup>31</sup>

Aunado a ello, existe un discurso en el cual se afirma que estas últimas deben centrarse en la promoción del desarrollo juvenil (aquí entendido, entre otras cosas, como el fortalecimiento del joven como un sujeto de derecho, con capacidad de decidir sobre su propia vida, de incidir en su comunidad, de organizarse y de construir al interior de esta organización lazos de solidaridad) y de la participación de este sector de la población en la construcción de las políticas hacia ellos dirigidas. Programas como *Jóvenes por la Ciudad*, independientemente de los resultados, apuntarían en este sentido. Pero en los hechos, predomina una vertiente que descolla como *alternativa compensatoria* del déficit social, centrado en cuestiones de asistencia y bienestar, esto se observa particularmente en los dos programas que se concentran en el problema del desempleo juvenil.<sup>32</sup>

#### 4. El marco jurídico de las políticas de juventud

La ley de las y los jóvenes del Distrito Federal se concluyó el 28 de abril de 2000 y se publicó en la *Gaceta oficial del Distrito Federal* el 25 de julio del mismo año.<sup>33</sup> Tiene por objeto “normar las medidas y acciones que contribuyan al desarrollo integral de

la ciudad. Plan: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales, México, p. 18. En adelante (GDF-DPJ, 2000a).

<sup>32</sup> Estos se analizan más adelante.

<sup>33</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal*, en Internet: [www.asamblea.df-gob.mx](http://www.asamblea.df-gob.mx)

<sup>34</sup> Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Social (2000), *Informe de gestión 1997-2000*, México, p. 97.

las y los jóvenes del Distrito Federal, así como regular el funcionamiento del Instituto de la Juventud del Distrito Federal" (IJDF). Es importante mencionar que debido a que la ley fue concluida casi al final de la administración, la creación del Instituto no pudo concretarse durante el periodo analizado.

El marco jurídico de las políticas de juventud apunta, al menos en el discurso, al fortalecimiento de una de las vertientes de la propuesta conceptual de las políticas sociales: que tiene que ver con la construcción y el fortalecimiento de una ciudadanía social vinculada a la protección de un conjunto de derechos. Sin embargo, en los hechos adquiere un carácter meramente enunciativo, al ceñirse a la enumeración de una lista, casi interminable, de *derechos* de los jóvenes: educación, empleo, cultura, recreación, deporte, información, participación política, etcétera.

## 5. Los programas dirigidos a la juventud

El análisis de los programas dirigidos a la juventud parte de un supuesto fundamental: la existencia de una estrecha relación entre la manera de concebir "los problemas" que aquejan a la juventud, y las características que asumen los programas dirigidos a la solución de dichos problemas.

El gobierno capitalino creó ocho 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.<sup>34</sup> Sin embargo, el impacto de estos programas fue mínimo en relación con el número de jóvenes capitalinos. Aunado a ello, no existió un mecanismo de seguimiento y evaluación de los resultados, más allá de la *fácil* exposición de cifras, indispensable, ciertamente, al momento de llenar los Programas operativos anuales y los informes de gestión, pero que poco o nada dicen respecto de los aspectos cualitativos.<sup>35</sup>

La excepción a este comentario sería el *Programa de Investigación sobre la Juventud en la Ciudad de México*. Desde los primeros planteamientos en el camino que llevaría a la construcción de las políticas de juventud del primer gobierno electo, se sostuvo que uno de los mayores problemas a los que se enfrentaba la puesta en práctica de políticas dirigidas a los jóvenes, tenía que ver precisamente con su desconocimiento, por parte de las instituciones encargadas de este grupo de población. Ninguna política que pretenda eficacia, se sostenía, puede plantearse "sin un conocimiento y reconocimiento claro de los principales problemas, preocupaciones y necesidades de

<sup>35</sup> Nos referimos a los programas: a) Itinerante joven, b) Campañas por los y las jóvenes de la ciudad, c) Sistema metropolitano de información.

<sup>36</sup> Este trabajo se publicó en tres tomos:

Gobierno del Distrito Federal-Dirección de Programas para la Juventud (2000a), *Un rol con jóvenes por*

la juventud" (SDS-IG, 2000:139).

La primera acción que la Dirección de Programas para la Juventud realizó en este sentido fue la creación de una instancia dedicada expresamente a la investigación de la juventud capitalina: la *Subdirección de Investigación y Políticas Juveniles*. En ésta se desarrolló un conjunto de documentos que, por sus aportaciones, constituyen una fuente de investigación e información sobre la juventud capitalina hasta entonces no realizada ni sistematizada por alguna administración capitalina.

La Subdirección de Investigación publicó el documento *Un rol con jóvenes por la ciudad*, que es a nuestro parecer la aportación más acabada de propuesta conceptual de las políticas de juventud capitalinas y de evaluación de uno de los programas, también a nuestro entender, más significativos: *Jóvenes por la ciudad*.<sup>36</sup>

En esta línea, desde nuestra perspectiva son tres los programas más significativos dirigidos a la juventud: a) Jóvenes por la ciudad, b) Las comunas, c) Ferias de empleo para los jóvenes.

El primero de ellos buscaba fortalecer, a partir del trabajo comunitario directo con los jóvenes, su "capacidad para la toma de decisiones", además de "empoderarlos", "coadyuvar a la organización juvenil" y sobre todo "detonar procesos autogestivos" (GDF-DPJ, 2000a:13).

El programa ubica el desempleo como el problema más apremiante que aqueja a la juventud capitalina; sin embargo, reconoce las limitaciones de las políticas de juventud locales frente a problemas de carácter estructural como éste o como lo es la pobreza. Frente a esta situación, el gobierno local opta por insertarse en un ámbito mucho más cercano a su competencia y sus posibilidades de acción: el desarrollo local comunitario juvenil.

Ciertamente, *Jóvenes por la ciudad* no es del tipo de programas "vistosos", que expongan resultados "inmediatistas" frente a la necesidad urgente de votos; sin embargo, creemos que como programa, intenta sintetizar las principales propuestas de las políticas sociales y de juventud del gobierno capitalino. Aun cuando, una de sus limitantes tiene que ver con el radio de acción. En realidad los 20 equipos de trabajo y los 280 promotores que conformaron *Jóvenes por la ciudad* se pierden en la inmen-

*la ciudad. Plan: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales*, México. En adelante (GDF-DPJ, 2000a).

Gobierno del Distrito Federal-Dirección de Programas para la Juventud (2000b), *Un rol con jóvenes por la ciudad. Recuperación: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales*, México. En adelante (GDF-DPJ, 2000b).

Gobierno del Distrito Federal-Dirección de Programas para la Juventud (2000c), *Un rol con jóvenes por la ciudad. Memoria: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales*, México. En adelante (GDF-DPJ, 2000c).

<sup>37</sup> Gobierno del Distrito Federal-Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social (2000b), *La Comuna: un programa para jóvenes en la Ciudad de México*, México, p. 14. En adelante (GDF-STPS, 2000b).

<sup>38</sup> Gobierno del Distrito Federal-Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social (2000c), *Ferias y jornadas*

sidad de la ciudad frente al número de jóvenes que en ella habitan.

El segundo programa, las *comunas*, ubica también al desempleo como el principal problema de la juventud capitalina. El programa reconoce que este problema se relaciona en alguna forma con una diversidad más amplia de carencias (salud, educación, esparcimiento, recreación y obviamente oportunidades de trabajo) que es necesario resolver, pero para ello es necesaria la “coordinación entre los diversos agentes de la sociedad, particularmente los vinculados con la producción”.<sup>37</sup>

Por ello, las *comunas* buscan acercar a los jóvenes los diversos servicios e instituciones que permitan solucionar los anteriores problemas, desgraciadamente, la atención terminó concentrándose en la capacitación y el empleo.

El último programa, las *Ferías de empleo para jóvenes*, tuvo como objetivo principal el “reunir en un mismo tiempo y espacio a buscadores de empleo y oferentes de trabajo para incidir de manera directa en la cobertura de vacantes concertadas y acortar el tiempo de búsqueda de un empleo”.<sup>38</sup> Este programa tiene un carácter básicamente vinculatorio entre los jóvenes buscadores de empleo y las empresas.

Una de las limitaciones del programa, por demás difícil de superar en cualquier instancia, es que no puede controlar las características de los empleos que se ofertan. En los primeros eventos abundaban aquellos cuyas condiciones de trabajo no eran las idóneas: vendedor por comisiones, salarios apenas arriba del mínimo o simplemente trabajos eventuales sin ninguna de las garantías laborales que la ley ofrece.

Además, el programa parece centrarse únicamente en la juventud como fuerza de trabajo, dejando de lado no sólo el tipo y la calidad de empleo que los jóvenes obtienen mediante estos eventos, sino el estudio de las expectativas de los jóvenes y el grado de satisfacción con el empleo conseguido.

De la revisión del conjunto de programas dirigidos a la juventud durante el gobierno en cuestión, se desprenden cuatro grandes problemas que afectan a la juventud y a partir de ahí se plantean acciones concretas para atenderlos:

1. *La necesidad de vincular la investigación sobre la juventud a la construcción de políticas.* Uno de los mayores aciertos de las políticas de juventud capitalinas, como se mencionó líneas antes, fue sin duda la creación del área directamente encargada de la investigación de este sector de la población, desde la cual se inició una sistematización del conocimiento, ciertamente incipiente pero que antes ni siquiera existía.
2. *La necesidad de acercar información* (respecto de los aspectos, problemas y

*de empleo 1998-2000: informe*, México, p. 9. En adelante (GDF-STPS, 2000c).

- oferta institucional, de interés para la juventud), como herramienta indispensable para desarrollar su capacidad de tomar decisiones. En este sentido, existen un conjunto de programas cuya función esencial es la generación, promoción y difusión de todo tipo de información que pueda ser útil para los jóvenes; la característica principal de estos programas es su función vinculatoria y de enlace. El problema con éstos es su escasa incidencia en términos tanto cualitativos como cuantitativos y la inexistencia de mecanismos de evaluación y seguimiento permanentes.
3. La necesidad de incidir en algo que podríamos denominar *desarrollo comunitario juvenil*. Los programas *La comuna* y *Jóvenes por la ciudad* apuntan hacia este objetivo. El primero de ellos termina abandonando su carácter integral y simplemente se concentra en la cuestión del empleo. El segundo es sin duda el programa que refleja de una manera más acabada la propuesta de una política social (y con ello una política de juventud), donde una de las metas es elevar la calidad de vida a partir de, entre otras cosas, promover la participación y la organización juvenil; en el fondo, este tipo de programas contribuyen, por supuesto en largo plazo, a la construcción de capital social.
  4. La necesidad de *insertar a los jóvenes al mercado laboral* como condición indispensable para su desarrollo. El gobierno de la capital reconoce en el desempleo el problema que más afecta a la juventud. Dos de los principales programas se concentran en este último problema: *La comuna* y *Ferías de empleo para jóvenes*.

Sin embargo, el carácter eminentemente vinculatorio es su principal limitante. La calidad de los trabajos que logran conseguir para la juventud, difícilmente contribuye a la elevación de su calidad de vida. Aunado a ello, la capacitación que proporciona un programa como *La comuna* dista mucho de satisfacer las demandas reales del mercado laboral, con lo que simplemente se confina a los jóvenes al mercado informal.

La contradicción de las políticas sociales que arriba mencionamos, se ve reflejada en los programas dirigidos a la juventud. Por un lado, en el discurso se sostiene la importancia de pensar en una política de juventud que se centre de manera integral en el individuo, que contribuya a generar las capacidades necesarias para la toma de decisiones. Desde nuestra perspectiva, sólo el programa de *Jóvenes por la ciudad* apuntaría hacia esta dirección.

Los programas que a nuestro juicio tienen más impacto en la población se concentran en la simple búsqueda de un empleo para el joven. La política de juventud asume aquí sencillamente un carácter vinculatorio y de enlace entre solicitantes y oferentes, sin que el gobierno ponga la atención debida en el tipo de empleo que

está consiguiendo.

En los últimos años, la educación formal y la capacitación para el empleo han sido los ámbitos en los cuales las políticas de juventud en América Latina –México incluido– se han concentrado. El objetivo ha sido capacitar a los jóvenes para que estén preparados para satisfacer las necesidades de un mercado laboral cada vez más competido, pero ello ha soslayado la formación de los sujetos, en la doble faceta de individuos y miembros de una comunidad en el sentido de verdaderos ciudadanos.

Es incuestionable que la asignatura del empleo es urgente, incluso los diagnósticos que la propia Dirección de Programas para la Juventud realizó en la capital, muestran que el desempleo es una de las principales preocupaciones del sector juvenil. Sin embargo, reducir todas las necesidades, aspiraciones y problemas de la juventud a la obtención de un empleo, y particularmente a un tipo de empleo, representa una nueva simplificación de la política en materia de juventud, pues lo que se hace es convertir al desempleo estructural en el único problema a resolver.

Con esto no estamos diciendo que se deben hacer a un lado los programas que se dirigen hacia la inserción laboral de los jóvenes, por el contrario, es necesario crear los mecanismos que le permitan al gobierno un mayor control y vigilancia de los tipos de empleo que se están generando y sobre todo se necesitan mecanismos permanentes de evaluación.

Sin embargo, una política de juventud integral tendría que ir más allá y abordar aspectos que tienen que ver más con la subjetividad de los jóvenes y con los procesos que contribuyen a su formación, no sólo como fuerza de trabajo sino como individuos y como ciudadanos.

## Conclusiones

A partir de lo anterior, ¿cómo podríamos caracterizar las políticas de juventud del primer gobierno electo de la capital? Lo primero que podemos decir es que, al menos en el discurso, las políticas de juventud se acercan a algo que podríamos llamar una *política con la juventud*, cuya esencia sería la participación juvenil y la corresponsabilidad, una política que busca ante todo la construcción de solidaridad al interior de ese grupo y de éste con su comunidad. Sin embargo, en los hechos sólo el programa *Jóvenes por la ciudad* tendría alguna oportunidad de incidir en este sentido.

Este mismo programa observa atisbos de una *política desde la juventud*, cuya característica principal sería que pretende ser diseñada por los mismos jóvenes en condiciones de autogestión. Por desgracia, esta vertiente de las políticas del gobierno capitalino también fue la menos trabajada.

Por supuesto la propuesta del gobierno local, desde nuestra perspectiva, se aleja

bastante de una *política por la juventud*, es decir, de una política que busque la movilización y el adoctrinamiento de este sector de la población en beneficio del sistema.

No debemos olvidar que programas como *Jóvenes por la ciudad* en más de una ocasión fueron señalados, por opositores al gobierno en turno, de pretender ser usados como espacios de reclutamiento partidista. Ciertamente, a esta acusación el gobierno capitalino contribuyó en más de un sentido, pues incluso en sus documentos oficiales se sostiene que el objetivo de su política de juventud es promover la “organización y movilización”, destacando la identificación de este sector con las “luchas sociales”.

Recordemos también que buena cantidad de promotores del programa *Jóvenes por la ciudad* surgieron de las brigadas juveniles del PRD que promovieron el voto a favor del ingeniero Cárdenas. A pesar de ello, sería injusto calificar el trabajo del gobierno capitalino como una *política por la juventud*, entendida ésta como “la pretensión de movilización de los jóvenes en provecho del sistema”.

Por último, como arriba mencionamos, dos de los principales programas del gobierno capitalino (las comunas y las ferias de empleo) se concentran en el desempleo juvenil, con estos programas, las políticas de juventud del gobierno capitalino sólo apuntan hacia un modelo de políticas de juventud preocupado exclusivamente por *la inserción laboral de los jóvenes*.

La preocupación de un modelo como este se concentra en insertar a los jóvenes en el mercado laboral; pero no asume como responsabilidad del gobierno la generación de empleo, sino sólo lo ve en su papel de simple enlace entre la oferta de mano de obra y la demanda de las empresas. Así, el gobierno se limita a proporcionar la capacitación necesaria para los jóvenes. Por último, este modelo deja fuera a una cantidad significativa de jóvenes para quienes el trabajo, o al menos el tipo de trabajo que ofrecen estos programas, está fuera de las expectativas de muchos ellos.

## Bibliografía

- Aguilar Avilés, Fernando y Juan Jesús Estrella Chávez (2001), “El Estado y la política social”, *Acta sociológica*, núm. 32, mayo-agosto, FCPS-UNAM, México, pp. 151-173.
- Aguilar, Luis F. (1996), “Estudio introductorio”, en Aguilar, Luis F. (1996) (ed.). *Antología de políticas públicas: la hechura de las políticas*, t. 2, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alcántara, Manuel (1995), *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México.
- Álvarez Enríquez, Lucía (coord.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México*,

- la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-Azcapotzalco/CRIM-UNAM/Conaculta, México.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal*, en [www.asamblea.df-gob.mx](http://www.asamblea.df-gob.mx)
- Balardini, Sergio (1999), "Políticas de juventud: conceptos y la experiencia Argentina", en revista *Última década* (Participación y ciudadanía juvenil. Política de juventud en el cono sur), núm. 10, CIDPA, Viña del Mar, Chile. pp. 1-16. (Versión digital en disco compacto).
- (2000), "De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud", *Última Década: Políticas públicas y juventud*, núm. 13, septiembre, CIDPA, Viña del Mar, Chile, pp. 11-24. (Versión digital en disco compacto).
- Brito Lemus, Roberto (2000), "Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de juventud", en Nateras Domínguez, Alfredo (2000), *De jóvenes, culturas e identidades urbanas*, UAM-Iztapalapa, México, pp. 43-73.
- Cárdenas, Cuauhtémoc (1997), *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, Distrito Federal 1997-2000, México, DF.
- Castillo Berthier, Héctor (1996), "Los proyectos juveniles: entre la utopía y la cooptación política", en varios autores (1996), *Las políticas sociales en México en los años noventa*, Flacso/UNAM/Instituto Mora, México, pp. 365-293.
- Feixa, Carles (1998), *El reloj de arena: culturas juveniles en México*, SEP/Causa joven, México.
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Social (2000), *Informe de gestión 1997-2000*, México.
- Gobierno del Distrito Federal-Dirección de Programas para la Juventud (2000a), *Un rol con jóvenes por la ciudad. Plan: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales*, México.
- (2000b), *Un rol con jóvenes por la ciudad. Recuperación: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales*, México.
- (2000c), *Un rol con jóvenes por la ciudad. Memoria: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales*, México.
- Gobierno del Distrito Federal-Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social (2000c), *Ferías y Jornadas de Empleo 1998-2000: informe*, México.
- (2000), *La comuna: un programa para jóvenes en la Ciudad de México*, México.
- Gobierno del Distrito Federal (1998), *Política social del gobierno del Distrito Federal. Documento marco*, GDF, México.
- Gobierno del Distrito Federal-Dirección de Programas para la Juventud (2000a), *Un rol con jóvenes por la ciudad. Plan: relatos teóricos, metodológicos y vivenciales*, México.

- INEGI (2000), *Los jóvenes en México*, México.
- (2000), *XII Censo general de población y vivienda*, México, en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- La Jornada*, 7 de julio de 1997.
- Levi, Giovanni y Jean Claude Schmitt (directores) (1996). "Introducción", *Historia de los jóvenes*, t. I. ("De la antigüedad a la edad moderna"), Taurus, Madrid.
- Lowi, Theodore J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, xxxii, 4, pp. 228-310.
- Nateras Domínguez, Alfredo (2001), "Presentación", *El Cotidiano*, (La juventud frente al cambio), núm. 109, UAM-Azcapotzalco, México.
- Ortiz, Claudia, Rocío Murillo y Pedro Moreno (2002), "Los retos del desarrollo social para un gobierno de izquierda. Esbozo para realizar un balance de la política social del GDF, 1997-2000", en Álvarez Enríquez, Lucía (coord.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, op. cit.
- Pérez Islas, José Antonio (1999), "Visiones y versiones: los jóvenes y las políticas de juventud", en Medina Carrasco, Gabriel (1999), *Aproximaciones a la diversidad juvenil*, El Colegio de México, México.
- (1996), "Historia de un amor como no ha habido otro igual", en Cordera, Rafael (coord.) (1996), *México joven, política y propuestas para su discusión*, UNAM, México.
- Perló Cohen, Manuel (1996), "El papel del Estado, el mercado y las organizaciones civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance", en Ortega Carricarte, Carlos y Moisés Castillo García (comp.) (1996), *Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*, DDF, México.
- Rodríguez, Ernesto (2002), "El contexto de análisis: una caracterización esquemática", *Actores estratégicos para el desarrollo: políticas de juventud para el siglo XXI*, SEP-IMJ, México.
- Sáez Marín, Juan (1988), *El frente de juventudes. Política de juventud en la España de la posguerra (1937-1960)*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- Sobrino, Jaime y Carlos Garrocho (1995), *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio mexiquense, México.
- Titmus, Richard M. (1959), *Essays on the Welfare State*, London Allen and Union, Gran Bretaña.