

Políticas de juventudes en democracia. Itinerarios recorridos

Youth Policies in Democracy. Traveled itineraries

Diego Beretta

Diego Beretta es docente e investigador en la Licenciatura en Turismo, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, y en la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

E-mail: diegorberetta@gmail.com

resumen

En el contexto de la recuperación democrática en Argentina, la cuestión juvenil devino en cuestión de política pública en el marco de un proceso global específico. En ese marco, fueron los organismos internacionales los que, desde décadas anteriores, insistieron en la necesidad de que los Estados reconozcan a las y los jóvenes como sujetos de políticas. Ahora bien, ¿cuáles son los desafíos de las políticas públicas de juventudes a 40 años de un proceso democrático ininterrumpido? A partir de este interrogante, nos proponemos realizar un balance de los itinerarios recorridos y de los nuevos desafíos de las políticas de juventudes en Argentina.

summary

In the context of the democratic recovery in Argentina, the youth issue became a matter of public policy within the framework of a specific global process, where international organizations were the ones that, from previous decades, insisted on the need for the State to recognize the young people as subjects of politics. Now, what are the challenges of public youth policies forty years after an uninterrupted democratic process? Based on this question, we propose to make a balance of the itineraries traveled and the new challenges of youth policies in Argentina.

palabras clave

políticas de juventudes / cuestión juvenil / Argentina

keywords

youth policies / youth issue / Argentina

Introducción¹

En el contexto de la recuperación democrática en Argentina, la cuestión juvenil devino en cuestión de política pública, en el marco de un proceso global específico, dentro del cual fueron los organismos internacionales los que, desde décadas anteriores, insistieron en la necesidad que los Estados reconozcan a las y los jóvenes como sujetos de políticas. Ahora bien, ¿cuáles son los desafíos de las políticas públicas de juventudes a 40 años de un proceso democrático ininterrumpido? A partir de este interrogante, nos proponemos realizar un balance de los itinerarios recorridos y de los nuevos desafíos de las políticas de juventudes. Se parte de una hipótesis paradójica: mientras que las juventudes son centrales en la agenda pública, las políticas de juventud se encuentran en la periferia del Estado. El trabajo propone repensar y “recalcular” los sentidos de las políticas de juventud, sus orientaciones y sus principales desafíos en la actualidad en torno a la “novísima” cuestión juvenil.

La cuestión juvenil y las políticas públicas

La Organización de Naciones Unidas (ONU) puede considerarse un actor pionero en la promoción de las políticas de juventudes, por su contribución a instalar a las y los jóvenes como cuestión de nuevas políticas públicas. Un primer acontecimiento, en este sentido, fue la Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 2.037, “Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos”, aprobada en 1965. Esta declaración, que consta de seis principios, intentó promover la importancia de un conjunto de valores en los procesos formativos y educativos de las y los jóvenes, relacionados con el espíritu de paz, libertad y respeto en el marco de la igualdad de derechos. Desde esta declaración hasta el año 1975, distintas reuniones y actividades de la ONU giraron en torno a tres temas: la participación juvenil, el protagonismo de las y los jóvenes en el desarrollo, y la cultura de paz. En este marco, se destaca la creación del Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU) en el año 1970 y la realización –entre 1978 y 1985– de distintos eventos internacionales que permitieron construir una agenda de trabajo y una forma singular de tematizar las juventudes (Vázquez y Liguori, 2018).²

No obstante, será en el año 1979 cuando se sentarán las bases de las políticas y de la institucionalidad de la juventud, cuando también desde Naciones Unidas, en la 105ª sesión plenaria se designó el año 1985 como Año Internacional de la Juventud (AIJ), bajo el lema Participación, Desarrollo y Paz.³ Además, se creó un Comité Asesor para la coordinación de las actividades preparatorias en los distintos países. Este impulso del AIJ llevó a un proceso institucional que no tuvo marcha atrás y que logró profundizarse en las siguientes décadas (Dávila León, 2000). En efecto, el proyecto del AIJ se configuró como una ventana de oportunidad para la creación de instancias gubernamentales abocadas a dicho festejo, las cuales, posteriormente, en algunos países lograron ser formalizadas como organismos estatales de juventud (Liguori y Beretta, 2022; Beretta *et al.*, 2022; Beretta, Galano y Laredo, 2018; Liguori y García, 2017). La declaración del AIJ propuso

a los gobiernos crear espacios formales de participación social y política para las y los jóvenes, promovió la articulación y las alianzas entre organismos gubernamentales y organizaciones juveniles de la sociedad civil y estimuló la formulación de políticas y programas destinados a las personas jóvenes. Todas las acciones propuestas por la ONU giraron en torno a problematizar las juventudes, sus condiciones y modos de vida en una cuestión (Beretta Beretta, Galano y Laredo, 2018), a constituir la en un problema público (Aguilar Villanueva, 1993), en definitiva, a diseñar e implementar políticas públicas de juventudes.

Inscribimos dichas políticas en el complejo marco de las políticas públicas como proceso, como campo de permanente disputa política, ideológica y técnica; como un campo relacional y fundamentalmente conflictivo, donde distintos actores se disputan y pugnan por diferentes proyectos sociopolíticos, que intentan traducir en políticas o estrategias de intervención en torno a una cuestión. Esta definición nos permite pensar las políticas públicas de una manera dinámica y en permanente construcción y disputa. Es así que las políticas no son un mero ejercicio de diseño en el que se aplican técnicas y herramientas, sino que son expresión de relaciones de poder que afectan determinados intereses, en tanto comparten una definición respecto de qué se hace, para quién se hace, con quién se hace y para qué se hace. Para nuestro análisis, tomamos la cuestión juvenil. ¿Cómo se define la cuestión juvenil? ¿Es una cuestión estable? ¿Cuáles son las principales orientaciones de políticas en torno a la cuestión juvenil en los diferentes contextos? La definición sobre qué es la cuestión juvenil es la histórica disputa a partir de la cual se pueden reconstruir los itinerarios de las políticas de juventud (Beretta y Núñez, 2021).

Podemos hacer una brevísima y simplificada caracterización histórica desde 1983 hasta la actualidad, que permite constatar los cambios en la conceptualización de la cuestión juvenil, las orientaciones de políticas a partir de esa cuestión y los desafíos contemporáneos de las políticas de juventudes en Argentina. Las políticas de juventudes, enunciadas de esta manera, se empiezan a estructurar específicamente a partir del año 1985 en Argentina y en casi toda la región de América Latina y el Caribe. Realizar esta afirmación no implica desconocer políticas e intervenciones dirigidas a jóvenes en décadas anteriores, solo que no se conceptualizaban como políticas de juventudes.⁴

El Año Internacional de la Juventud, en 1985, propuso distintas iniciativas, como la creación de áreas estatales específicas para el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a los y las jóvenes. Desde esta década, las políticas de juventudes en Argentina se caracterizaron por dos grandes orientaciones: por un lado, la promoción de la participación política en todas sus formas y vertientes, aunque especialmente en los partidos políticos; por otro, políticas sectoriales a partir de la identificación de ciertos problemas entendidos como “naturales” de las y los jóvenes, como la drogadicción, la sexualidad, la deserción escolar, al igual que en el redescubrimiento de la pobreza. Las y los jóvenes en situación de pobreza pasan a ser un sector a priorizar a partir de datos estadísticos sistematizados cuando el INDEC publica, en 1985, *La Juventud de la Argentina*, considerado el primer compendio estadístico sobre el grupo etario comprendido entre 15 y 24 años en el país.

En Argentina, se constituye en 1984 el Comité Nacional de Coordinación del Año Internacional de la Juventud (AIJ) bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, desde el cual se organizó el Primer Congreso Nacional y Multisectorial de la Juventud Argentina; el Primer Encuentro sobre Políticas y Estrategias para la Participación Juvenil en América Latina; el Foro sobre Participación Juvenil en la Prevención de Uso Indebido de Drogas; los Encuentros Juveniles de Participación; y el Encuentro sobre Juventud y Voluntariado (INDEC, 1985). En 1986, se crea el primer organismo específico de juventud a nivel nacional en Argentina. El Área de Juventud se instituye en el marco de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social, y se modifica al año siguiente con la creación de la Subsecretaría de la Juventud (Beretta y Núñez, 2021).

En la década de 1990, en un contexto de reconfiguración del rol del Estado, caracterizado por el ajuste fiscal, las privatizaciones de empresas públicas y la descentralización de servicios sociales, las y los jóvenes se convirtieron en objeto central de varias políticas públicas. Se construyó un nuevo sujeto de políticas, los jóvenes excluidos, especialmente jóvenes urbanos y varones, identificados como aquellos que quedaban por fuera de las dos grandes instituciones de integración social, la educación y el empleo. En este contexto, se destacaron las políticas dirigidas al primer empleo, especialmente en base a la noción de empleabilidad, que pusieron toda la responsabilidad en los sujetos, en las capacidades para el trabajo y no en las oportunidades. Se implementaron importantes programas y planes con financiamiento de organismos internacionales. Fueron importantes en cuanto al alcance que tuvieron en términos de cantidad de destinatarios y en el nivel de gasto público social, pero no así en términos de la resolución de problemas como el desempleo juvenil. En toda la región se desplegaron programas de empleo juvenil que siguieron el modelo paradigmático del Plan Chile Joven. En Argentina, se implementó desde 1994 el Programa Proyecto Joven, cuyo objetivo fue mejorar las condiciones de los beneficiarios a fin de que pudieran postular a un empleo en relación de dependencia sin una alta calificación. Para ello, se los entrenaba a partir de capacitaciones cortas en oficios tradicionales y estadías laborales, al estilo pasantías o prácticas rentadas en empresas. En paralelo, la década de 1990 fue el momento en que se creó una gran cantidad de áreas estatales de juventud a nivel subnacional (gobiernos provinciales y municipales), las cuales tenían sus principales orientaciones en la promoción de la participación desde una visión dominante en relación con la apatía o el escaso nivel de politización de las juventudes.

A partir de la década de 2000, se empieza a visibilizar la cuestión juvenil como una construcción social, relacional y en permanente disputa. Se refuerza la idea de juventudes en plural (a diferencia de la etaria), y se reconocen las diferencias, las diversidades y también las desigualdades. Empiezan a implementarse diversas políticas, aunque fragmentadas, y muchas veces solapadas. No obstante, el hecho de pensar en diferentes juventudes no se trasladó a pensar en diferentes políticas, sino que se continuó con la tendencia, bajo el enunciado de igualdad, de diseñar estrategias de intervención que intentaban “normalizar” y homogeneizar a las ju-

ventudes. En esto, es destacable la casi inexistente perspectiva de género en las políticas juveniles.

Es posible identificar el último conjunto de políticas, aproximadamente, en los últimos 15 años. Surgen a partir de una nueva construcción de sujeto que reconfigura y reestructura la cuestión juvenil. Está relacionada con la construcción de dos imágenes o representaciones de jóvenes muy fuertes, amplificadas muchas veces por los medios de comunicación. Por un lado, encontramos la definición de los mal llamados “ni-ni”, jóvenes que ni estudian ni trabajan. Decimos mal llamados porque esta definición pone nuevamente la responsabilidad en los propios jóvenes, como si no querer trabajar o estudiar fuera una elección. Por otro lado, este tipo de enunciación no reconoce o identifica el trabajo de cuidados en un entorno familiar, e incluso comunitario, que realizan muchos jóvenes, en especial mujeres, y de ese modo se invisibilizan los trabajos no remunerados. La otra construcción de este nuevo sujeto juvenil es la del joven varón, peligroso y pobre, vinculado con los distintos eslabones de la cadena de las economías delictivas (especialmente el narcomenudeo) que penetran en los territorios populares. En este contexto, se pueden identificar nuevas políticas que enunciaban nuevas propuestas, pero, en definitiva, se volvía a intervenciones cuyo eje es la empleabilidad, como en la década de 1990. Es el caso del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En paralelo, aunque a veces de manera convergente, también se diseñaron políticas de prevención de las violencias, con el objetivo fundamental de disminuir los índices de letalidad en la población joven, mayormente en varones de sectores populares.

Políticas de juventudes y la “novísima” cuestión juvenil. Reflexiones un tanto desalentadoras

Esta breve y concisa reseña de las políticas de juventudes nos da la pauta de que las juventudes han quedado históricamente fuera de foco: las intervenciones sociales del Estado sufrieron una suerte de “astigmatismo estatal” (Beretta y Soldano, 2023), entendido como una operación social de visión borrosa (o fuera de foco) en la construcción de la cuestión juvenil, que implica un relato público homogeneizante. Este astigmatismo estatal, reificado en la mayoría de las políticas de juventudes, niega la heterogeneidad, diversidad y desigualdad de las personas jóvenes. Así, en términos de políticas de juventudes, frente a nuevos problemas, las respuestas gubernamentales se caracterizaron por diseñar las mismas y viejas soluciones, fragmentadas y solapadas. A este panorama, agregamos que las políticas de juventudes y la “novísima” cuestión juvenil transitan por carriles separados. Será necesario recalcular para que tengan un impacto significativo en los sectores juveniles. Pero, ¿cuál es la situación actual de las políticas de juventud, para luego pensar los nuevos desafíos?

En primer lugar, a partir de las políticas públicas y sociales que “tocan” a los jóvenes, sostenemos que las juventudes se encuentran *en la periferia del Estado* (Chaves, 2017). La autora utiliza la idea de que “tocan” en tanto noción abarcadora, que no dice algo específico sino que justamente nombra la generalidad. Así, también permite traer las representaciones de lo efímero que suelen ser, casi como

un “toco y me voy”, o un “tocala y pasala” del fútbol. Esto permite pensar acerca de las intermitencias de las políticas de juventudes, que no suelen tener continuidad, mucho menos en relación con los cambios de gestión gubernamental.

En segundo lugar, consideramos que existe una *ambivalencia en términos de agenda*: por un lado, las juventudes sobresalen en la agenda pública como problema (por ejemplo, la educación en pandemia, los desobedientes en pandemia, “los loquitos” de las tomas de las escuelas, los índices de violencia en las juventudes, entre otros), mientras que, por otro lado, no se refleja en políticas concretas en la agenda gubernamental. Se destaca una centralidad en el discurso gubernamental, pero no así en los presupuestos y el impacto de las políticas. Las actuales políticas públicas de juventudes aún legitiman argumentos perimidos en el campo de las ciencias sociales en torno a la juventud como transición a la vida adulta. Se pone el énfasis en los deberes y obligaciones en términos de ciudadanía, que se traducen solo en obedecer y prepararse para la vida adulta, etapa considerada de ciudadanía plena. Desde esta óptica, los y las jóvenes forman parte de una generación que aún no existe, o que existe pero que deberá prepararse para ejercer su ciudadanía.

En tercer lugar, se observa una *desaceleración y desjerarquización general de la institucionalidad estatal de juventud*. En un estudio reciente (Liguori y Beretta, 2022), se destacan algunos elementos que se pueden presentar como constitutivos de la gestión estatal de las juventudes desde el Año Internacional de la Juventud hasta la actualidad: los itinerarios erráticos de las áreas estatales de juventud (constantes cambios en términos de jerarquía, diseños institucionales, dependencias), las limitaciones en cuanto a la escasez de las partidas presupuestarias y capacidades disponibles; la informalidad de algunas políticas (iniciativas poco estructuradas y acotadas, alcance limitado); y la prevalencia de una definición de las juventudes en términos de problema social, sector vulnerable o de potencial riesgo, sin considerar su heterogeneidad.

En cuarto lugar, y en términos de *orientación de las políticas* de juventud, sobresale la orientación hacia la promoción de la participación juvenil desde la década de 1980, aunque en muchos casos se trate de una participación institucionalizada y “controlada” por el Estado. Educación y Trabajo aún son los campos de intervención de las orientaciones principales, pero no desde las áreas de juventud, sino desde las áreas sectoriales específicas. Por otro lado, hay una escenificación de la juventud en las ciudades, a partir de la “eventización” de las políticas (Hernández-Ramírez y Comendador-Sánchez, 2022), con el desarrollo de festivales de la juventud, actividades culturales masivas, jornadas de difusión de carreras superiores, maratones juveniles, encuentros deportivos, que dan cuenta de una construcción social de las juventudes integradas.

En quinto lugar, nos parece oportuno destacar la *ausencia de áreas y políticas juveniles* en temáticas y problemáticas que son parte de la “novísima” cuestión juvenil, como son los temas en torno a la salud mental y al suicidio juvenil, especialmente después de la pandemia; cuestiones referidas al acceso a la vivienda (ya sea en términos de alquileres o de vivienda propia); a la justicia penal juvenil; o a políticas de movilidad y regulación del espacio público (por ejemplo, normativas

de regulación de los escenarios nocturnos). La pregunta sobre esta ausencia nos lleva a pensar si realmente están ausentes las políticas de juventud en estos temas o existe una tensión entre distintos actores que no permiten “ingresar” en estas cuestiones para incorporar una perspectiva juvenil o generacional.

En definitiva, atravesamos un momento que requiere necesariamente “recalcularse”, como estamos acostumbrados a escuchar de parte de los GPS, y dotar de nuevos sentidos a las políticas de juventudes, pensar y problematizar la categoría de política pública de juventud. Incluso en el campo académico y de investigación, un gran corpus se volcó en otros objetos de estudio (experiencias políticas juveniles, modos e intereses de participación, entre otros), mientras que las políticas públicas de juventud se fueron corriendo hacia la periferia de la investigación.

Como propuesta para el debate y la reflexión en torno a las políticas de juventudes en el marco de las políticas sociales, recuperamos un trabajo previo (Beretta, Galano y Laredo, 2018), en el que sostuvimos que es necesario reconocer y visibilizar una vez más la heterogeneidad del campo juvenil (juventudes en plural, diversidad y desigualdad), lo cual implica reconocer la influencia de la desigualdad estructural en esta problematización. El riesgo que corremos con la noción de juventudes en plural es que quede vacía de contenido y oculte la desigualdad, cuestión que debemos evitar. Ante la heterogeneidad y desigualdad persistentes, la estrategia de selectividad y diferenciación de políticas se advierte como un camino posible para promover la igualdad. La debilidad inherente en este tipo de pensamiento, que debemos tener en claro para poder eludir, es la de separar las partes, la de insularizar grupos sociales y territorios. Se abre entonces la posibilidad para pensar en políticas en torno a *una multifocalización igualadora*, especialmente desde gobiernos subnacionales que posibiliten la proximidad y cercanía, que opere no solo hacia el interior de las distintas juventudes de modo diferencial de acuerdo a la brecha de derechos, sino también en la trama, en los vínculos entre las juventudes y los nexos que construyen sociedad.

En 40 años ininterrumpidos de un proceso democrático en Argentina, la cuestión juvenil transitó por distintos itinerarios, y ha sorteado obstáculos y bifurcaciones. La construcción socioestatal de las juventudes como cuestión de política pública da cuenta de un proceso dinámico, disputado por distintos actores en diferentes escalas, en permanentes conflictos y tensiones, lo que resultó en itinerarios múltiples e inacabados. Estos 40 años, y los que están por venir, abren un inmenso terreno –movidizo e incierto– que incrementa la relevancia y la oportunidad para el fortalecimiento y cambio de rumbo de las políticas de juventudes. Ese será el gran desafío y el camino por construir.

Referencias

1. El presente trabajo se nutre de las discusiones, debates e investigaciones que se vienen realizando desde hace 15 años en el Seminario Juventudes y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Dicho seminario es optativo para estudiantes de las Licenciaturas en Comunicación Social, Ciencia Política y Trabajo

Social, a las que recientemente se incorporó la Licenciatura en Turismo.

2. Vázquez y Liguori (2018) mencionan como ejemplos los Festivales Mundiales de la Juventud y de los estudiantes realizados en 1978 en Cuba y en 1985 en la URSS.

3. En la fundamentación de la resolución se hace referencia que el año 1985 coincide con el vigésimo aniversario de la Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos; y el décimo quinto aniversario del programa de voluntarios de las Naciones Unidas.

4. Para ampliar antecedentes de políticas previas a la transición democrática, ver Beretta y Núñez (2021).

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D. F., México: Porrúa Editorial.

Beretta, D. y Núñez, P. (2021). Las políticas de juventudes. En D. Soldano (Dir.), *Itinerarios del bienestar en espacios subnacionales. La política social en la ciudad de Santa Fe (1983-2016)* (pp. 20-61). Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.

Beretta, D. y Soldano, D. (2023). Entre el verdugueo y el confinamiento comunitario. Experiencias juveniles durante la pandemia de COVID 19 en la periferia de Santa Fe. En P. Vommaro y E. Pérez (Comps.), *Juventudes, democracia y crisis. Pandemia, post-pandemia y después*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Universitario.

Beretta, D.; Galano, N. y Laredo, F. (2018). *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Universitario.

Beretta, D.; Cozachcow, A.; Liguori, M.; León, D.; Pereyra, E.; Colombari, B.; Perozzo Ramírez, W.; Benedicto, J.; Gallo Díaz, L. y Jaramillo Ferro, J. (2022). *Organismos, leyes y encuestas de juventudes: hacia una cartografía latinoamericana y caribeña*. Buenos Aires, Argentina: Observatorio Latinoamericano y Caribeño en Primera infancia, Infancias y Juventudes / CLACSO.

Chaves, M. (2017). Jóvenes entre el centro y la periferia de la ciudad, del estado y de la academia. *Ciudadanías, Revista De Políticas Sociales Urbanas*, 1(1), 79-96.

Dávila León, O. (2000). Política pública e institucionalidad en juventud. *Última década*, 8(12), 17-22.

Hernández-Ramírez, J. y Comendador-Sánchez, A. (2022). Eventización: los acontecimientos mediáticos como estrategia pública de legitimación y posicionamiento en la red global de ciudades turística. *Revista EURE*, 48(144), 1-22.

INDEC (1985). *La juventud de la Argentina. Estudios INDEC 3*. Buenos Aires, Argentina: INDEC.

Liguori, M. y Beretta, D. (2022). Los organismos nacionales de juventud en perspectiva histórica: agendas y recorridos institucionales en América Latina y el Caribe (1980-2020). *STUDIA POLITICÆ*, 65, 65-101.

Liguori, M. y García, A. (2017). Un papel protagonista que cumplir. Las juventudes en las políticas públicas de los ochenta en Argentina. En M. Vázquez, P. Vommaro, P. Núñez y R. Blanco (Comps.), *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo* (pp. 27-50). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Imago Mundi.

Vázquez, M. y Liguori, M. (2018). La gestión estatal de juventudes durante la vuelta a la democracia en Argentina: agendas, escenarios y actores (1982-1987). *Encrucijadas*, 15, 1-23.

Diego Beretta, "Políticas de juventudes en democracia. Itinerarios recorridos". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 27, número especial, julio-diciembre 2023, pp. 27-34.