

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS Y LOS JÓVENES *

Héctor Morales Gil de la Torre

INTRODUCCIÓN

En esta ponencia propongo orientaciones que permitirán comprender las políticas públicas dirigidas a la población adolescente y juvenil como instrumentos adecuados para impulsar la realización de sus derechos fundamentales, sin que por ello obviemos la existencia de una variedad amplia de esfuerzos. Tales propuestas toman en consideración el estado actual de los referentes normativos internacionales y nacionales en materia de infancia y juventud, así como las orientaciones y contenidos de los instrumentos programáticos del Estado, además de experiencias locales promovidas por las organizaciones de la sociedad civil; me refiero específicamente a aquellos esfuerzos que centran su atención en la población que transita por la adolescencia y la juventud. En tales asuntos no profundizaré en esta ocasión, aunque de su análisis resultan algunas de las afirmaciones contenidas en este trabajo.

Adicionalmente, en concordancia con Luis González Plasencia, quien sostiene que la conducta delictiva es resultado de una serie de insuficiencias en la satisfacción de los derechos humanos, las políticas públicas para la juventud han de tener por objetivo la ampliación de oportunidades de las y los jóvenes para acceder a los bienes públicos necesarios para el desarrollo de su personalidad, su bienestar y autonomía. Ello supone que dichas

* El autor es Director de INICIA (Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, AC), ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Monterrey, Nuevo León, octubre de 2005.

políticas no han de centrar la atención de los actores que las impulsan en el combate directo de las conductas delictivas de la población juvenil, sino en aquellos factores que las posibilitan.

En este sentido, la comprensión de las políticas públicas para la juventud, cualquiera que sea el objeto temático de su atención, ha de fundarse en una orientación particular, misma que no necesariamente se define por los límites jurídicos relativos a la edad que distingue las etapas de la infancia, la adolescencia y la juventud. Dicha orientación ha de ser la de favorecer procesos de transición a la autonomía moral y política de las y los jóvenes, por lo que han de considerarse como instrumentos políticos que facilitan la vinculación entre los sistemas jurídicos, políticos y administrativos del Estado, evitando la estricta sectorización de su accionar.

Desde esta perspectiva, es posible observar que la Convención sobre los Derechos del Niño, la Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y la reforma al Artículo 18 Constitucional, señalan los compromisos que el Estado mexicano ha adquirido para promover acciones tendientes a la realización de los derechos de la infancia y la adolescencia en México, considerando su condición de personas en desarrollo, y para el caso de las acciones cuyo objetivo es la prevención de la delincuencia juvenil, llaman la atención sobre la “condición juvenil” de los adolescentes.

Es decir que, dichos instrumentos jurídicos consideran las políticas públicas como instrumentos del Estado adecuados para promover la realización de los derechos fundamentales de las niñas, los niños y los jóvenes. Pero, además, que dichas políticas son mediaciones que materializan una relación particular entre el Estado y un sector social que transita por condiciones específicas.

Evidentemente, el diseño e implementación de políticas públicas con tales características supone ciertas condiciones político-administrativas; un modelo de Estado que las posibilite. Pero, además, requiere de un conjunto de consideraciones, como pueden ser: la identificación del problema público a atender, del sujeto con el que se construye un proceso de interlocución, de la estrategia teórico-metodológica que oriente su realización y su evaluación, así como de una serie de condiciones técnico-políticas que las distinguan dentro del complejo accionar del Estado. En tales asuntos centraré en adelante mi atención.

A) EL PROBLEMA PÚBLICO A ATENDER

Desde el punto de vista de las trayectorias individuales de los jóvenes, la adolescencia y la juventud son etapas de la vida en las que muchos de ellos abandonan o concluyen sus estudios, obtienen su primer trabajo, experimentan la crudeza del desempleo, la desocupación y la migración por primera vez, realizan los primeros esfuerzos por independizarse del núcleo familiar de origen, por establecer relaciones de pareja; es la etapa de la primera relación sexual, del primer hijo, de la conformación de una nueva familia. Un cúmulo de acontecimientos marcan la trayectoria individual de las y los jóvenes, de manera más o menos general y, al mismo tiempo, de forma distinta entre hombres y mujeres; sin embargo, en definitiva, son acontecimientos que configuran posibilidades más o menos sólidas para el desarrollo pleno de su personalidad.

Por otra parte, los índices de deterioro material de las condiciones de vida generan, cada vez, problemas más graves a las nuevas generaciones. Ellas experimentan un creciente vértigo frente a su propio porvenir. Junto a esos problemas aparecen, también, preocupantes signos de subestimación y segregación hacia quienes transitan por los períodos de la juventud y la adolescencia, ciclos vitales considerados prejuiciadamente como inconclusos; con ello se desconoce, entonces, que en cada momento de la vida se es persona y, por lo tanto, se debe estar dotado de derechos y oportunidades. Tales son, desde mi perspectiva, las tres dimensiones que delimitan el problema público a atender a través de las políticas públicas para la juventud, orientadas a la realización de los derechos fundamentales de las y los jóvenes: contribuir a garantizar su derecho a tener derechos, en el contexto de una sociedad que los discrimina y los excluye de los procesos de desarrollo material, político y cultural.

B) EL BIEN PÚBLICO A RESGUARDAR Y PROMOVER

El bien público a resguardar y promover, través de las políticas para la juventud, entonces, será la capacidad para el ejercicio de la autonomía y la ciudadanía juvenil, en condiciones de inclusión y de respeto a su identidad cultural. La autonomía nos permite asumir, seleccionar o rechazar rasgos de lo que dicen los otros que soy, pero también afirmar rasgos inventados por

nosotros mismos para construirnos ante los demás. Por su parte, las identidades hacen posible el ejercicio de la autonomía, porque conocemos el mundo y actuamos sobre el mundo desde una identidad. La autonomía sin identidades no encuentra mediaciones para su realización, pierde sentido, es una libertad sin fines a conseguir. Y, por el contrario, identidad sin autonomía es libertad incondicionada o determinación incuestionable.

Así como la capacidad autonormativa de los seres humanos se expresa en la capacidad para darse reglas jurídicas (autonomía política) y darse reglas morales, de modificar el propio *ethos* (autonomía cultural), la identidad no sólo se aplica al ámbito cultural, sino también al ámbito de la política; es decir, es necesario reconocer que tanto la autonomía como la identidad tienen dos maneras de realizarse: la política y la cultural. Esto es, hay autonomía política, pero también hay identidad política; hay identidades culturales, pero también hay autonomías culturales.

De este modo comprendemos los derechos humanos en un contexto en el que las normas de convivencia –morales y jurídicas– son creadas, asumidas y transformadas por la colectividad, que evita al mismo tiempo tanto la ilusión del determinismo normativo, como la utopía que refiere a la libre determinación de los sujetos sin condición histórica y social que les limite para ello. En definitiva, consideramos que los derechos humanos son condiciones de posibilidad para el ejercicio individual y colectivo de las autonomías, y para la constitución de las identidades, en tanto que remiten a las referencias éticas de la historia y la sociedad, de su continuidad y transformación, tanto de su base material como simbólica.

C) EL SUJETO DE LAS POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

Es común encontrar que algunos discursos tienden a utilizar como sinónimos *sujeto juvenil* y *sujeto joven*, sin embargo, considero importante distinguirlos. *Sujeto juvenil* remite al concepto que crearon los estudios sobre la juventud y se refiere a un sujeto que se apropia de *lo joven* o de la juventud como su principal característica y como el eje de articulación, tanto para su identidad como para su autonomía. Por otra parte, *sujeto joven* señala a aquellas personas que se encuentran insertas en ciertos procesos y dinámicas específicas, pero que no requieren autoidentificarse ni hacer de

lo joven su principal referente. Entonces, la definición no parte de ciertas adscripciones identitarias o grupales, sino de ciertas coordenadas relevantes.

Por ejemplo, uno de los procesos específicos del sujeto joven es su proceso educativo y de inserción en el mercado laboral, en condiciones de creciente desempleo y de flexibilización de las relaciones laborales; una dinámica, se refiere a su vinculación particular con ciertos espacios institucionales, como el sistema educativo o el sistema judicial.

Optar por la noción de *sujeto joven* permite comprender tanto una dimensión subjetiva, relacionada con el movimiento de construirse a sí mismo, como otra social, que involucra la especificidad de ciertas coordenadas socioculturales. Asimismo, evita la asignación de contenidos fijos y anticipados a la identidad o la autonomía, y permite rescatar la multiplicidad de determinaciones y condiciones que confluyen en la conformación de un sujeto, que no se remiten solamente a su edad, sino también a su género, su clase, su origen étnico o nacional, entre otras.

Definida así, la noción *sujeto joven* permite, además, diferenciar la noción de sujeto de su sola adscripción al ámbito jurídico. Si bien es relevante destacar la noción de *sujeto de derecho* —y para el caso de los derechos humanos, básica—, consideramos que su formulación no agota el concepto y requiere establecer otras distinciones, relativas a su especificidad histórica y contextual. De esto debemos retener dos conclusiones importantes: primero, que el sujeto de derecho sólo se puede entender a la luz de un sujeto político que enuncie y reclame sus derechos; y, segundo, que este sujeto es también capaz de transformar el conjunto de derechos que se le asignan, ampliándolos o profundizándolos.

D) LA ESTRATEGIA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA ORIENTAR EL DISEÑO DE POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

La comprensión más común sobre acciones tendientes a promover los derechos humanos o a evaluar su cumplimiento, centra su atención en la relación directa entre los hechos jurídicos y los datos sociales. Sin embargo, la cuestión central en la relación entre el concepto jurídico y los hechos es saber si es posible partir del hecho normativo como premisa fundamental y desarrollar a partir de él acciones y reflexiones. Es decir que, cuando los derechos humanos reconocidos son tratados como un punto fijo, fuera de

discusión, alrededor del cual lo que corresponde es realizar acciones complejas e integrales, por ejemplo, las políticas para la juventud tendrán por objeto inhibir las violaciones típicas de los derechos humanos, que se producen en razón de otros factores de la realidad social. Esta correlación está construida sobre un esquema en que se distinguen dos planos: el normativo y el fáctico, de manera que los factores sociales son tratados como hechos que validan o no el cumplimiento de normas jurídicas. En consecuencia, los derechos humanos aparecen como realidades normativas, mientras que los demás factores operan en el nivel subordinado de variables dependientes, cuyo significado depende de en qué medida afectan o desvirtúan el referente invariable, situado en el plano normativo. Una posición teórico-metodológica como esta descarta *a priori* la posibilidad de que la relación fuese a la inversa. Por ejemplo, que la prioridad en las organizaciones sociales la tuviese la estabilización del sistema de producción económica y que el mayor o menor respeto de los derechos humanos variase en función de ello. O, que los derechos humanos operasen como formas de legitimación del poder en las organizaciones estatales contemporáneas, siendo eficaces en la medida en que no alteren o amenacen tal monopolio estatal, pero supeditándose a éste cuando ambos intereses entren en conflicto.

Existe una posición teórico-metodológica distinta, que supondría que la acción social está condicionada por las representaciones morales socialmente compartidas. Por moral comprendemos tanto la acepción etimológica de la palabra, es decir, las costumbres, como su acepción, en tanto disciplina científica, de sistemas de argumentación o teorías sobre criterios de comportamiento. Aplicada a los derechos humanos, en su primera acepción se refiere a las representaciones colectivas sobre lo justo, lo correcto, lo deseable, que orientan efectivamente el comportamiento en una sociedad dada y la medida en que tales representaciones se refieren a los principios expresados en los derechos humanos. En su segunda acepción, se ocupa más bien de las elaboraciones teóricas que buscan en los derechos humanos una justificación moral del orden político y jurídico. En otras palabras, en el primer caso se trata de las convenciones socialmente vigentes acerca de las expectativas socialmente generalizadas. En el segundo, se trata de la elaboración de teorías éticas, en la medida que resultan influyentes en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

A partir de estas consideraciones, hay quien define los derechos humanos como “un conjunto de parámetros de conducta y de evaluación,

concordemente destilados –por obra de todos los Estados–, de tradiciones ideológicas y filosóficas, de preceptos religiosos y concepciones del mundo y transformados por los Estados mismos en código internacional de conducta”.

Cabe observar que este tipo de éticas, diseñadas para que sean luego vinculantes, se han intentado alguna vez en la historia con poco éxito (p. e., Rousseau). Esto es, si los derechos humanos son hoy en día valores socialmente aceptados, no se debe probablemente a que los Estados hayan hecho una labor de síntesis entre los preceptos de diversas religiones y los principios de las tradiciones filosóficas; menos aún es resultado de la elaboración reflexiva de una doctrina coherente, realizada por personas investidas de cierta autoridad. Es decir, estaríamos hablando de la formulación de principios éticos en la segunda acepción de la palabra. Si nos preguntamos por la formulación de tales principios en la línea de la primera acepción, entonces el proceso de formulación cobra un sentido distinto: se comprendería que la génesis de los derechos humanos se formula a partir de cursos de acción diferenciados, no simultáneos, influidos por condiciones particulares de cada momento histórico y social, y sin que pueda sustancializarse el valor moral que representan, como una fuerza latente que opera detrás de los acontecimientos.

Es por ello que, una estrategia teórico-metodológica que sirva de basamento para el diseño de políticas públicas para la juventud, orientadas al respeto y realización de los derechos fundamentales de las y los jóvenes, debe atender, en consecuencia, tanto su aspecto más próximo a la noción específicamente jurídica, promoviendo acciones a partir de las normas positivas, como también favoreciendo la expresión de los valores orientadores de la acción social. Desde esta perspectiva, un marco teórico que no atienda estas dos vertientes de la cuestión perderá capacidad propositiva y evaluativa.

E) LAS CONDICIONES TÉCNICO-POLÍTICAS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PARA LA JUVENTUD

Actualmente, el diseño e implementación de las políticas para la juventud se debate entre un conjunto de tensiones y conflictos que, en resumidas cuentas, restringen las posibilidades para el ejercicio de la autonomía

cultural y política de las y los jóvenes. Nos referimos a cuatro tensiones generales: i) el hecho de que las políticas para la juventud han sido realizadas desde las esferas gubernamentales, y las instituciones designadas para ello, por lo que más que políticas públicas o sociales para la juventud, han de ser concebidas como políticas gubernamentales dirigidas al sector de jóvenes; ii) en consecuencia, se presenta la vieja disyuntiva entre la posición de los jóvenes como beneficiarios/usuarios de los servicios generados por los programas y las políticas para la juventud o como sujetos de derechos y actores sociales con capacidad y posibilidad para participar en los asuntos de las políticas públicas de juventud; iii) además, observamos que en el ámbito de las políticas públicas se ha privilegiado la participación de actores altamente institucionalizados y con capacidad para la interlocución con la esfera pública, situación que no está en directa relación con las nuevas o emergentes formas de participación y/o expresión del mundo juvenil organizado; iv) por último, constatamos que predominan miradas moralistas o que se fincan en visiones parceladas, que convierten a los jóvenes en víctimas, en problemas, y que, por sobre todo, los escenifican socialmente como incapaces, inhabilitados o carentes de potencialidades efectivas.

Nos parece que este conjunto de tensiones y conflictos relativos al diseño e implementación actual de las políticas para la juventud se funda en un debate abierto: el hecho de considerar a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo o la posibilidad de promover el ejercicio autónomo de la ciudadanía de las y los jóvenes. La primera opción supone que las políticas para la juventud tienen como misión promover en sus destinatarios capacidades y competencias, que favorezcan sus procesos de emancipación en condiciones de bienestar; la segunda sugeriría que las políticas son instrumentos adecuados para la realización de los derechos humanos y, por lo tanto, reconocen los compromisos adquiridos por el Estado para garantizar el desarrollo individual y colectivo, en condiciones dignas y equitativas.

Considerando este panorama, parece adecuado reproducir brevemente algunas de las ideas desarrolladas por los expertos en materia de juventud, sobre las características que podrían distinguir el diseño de las políticas públicas para este sector. Al respecto se insiste en los siguientes aspectos:

1. Sobre la noción de juventud. Dejar de concebir a los y las jóvenes bajo la noción de “joven problema y carenciado” –visión que ha tendido a la generación de un determinado tipo de política para la juventud con carácter compensatoria–, para avanzar en la comprensión de las y los jóvenes como sujetos de derechos, actores estratégicos del desarrollo del país y personas plenas, a quienes deben brindarse las oportunidades para acceder a ese estatus de manera universal.

2. Los jóvenes como titulares de derechos. Íntimamente ligado al aspecto anterior, se precisa considerar a los jóvenes como sujetos de derecho pleno y no sólo como destinatarios de ciertas prestaciones de la política pública; situación que requiere plasmarse en los instrumentos jurídico-políticos, de forma que se garantice el fomento y respeto de los derechos de los y las jóvenes.

3. Características de una política para la juventud. Dado lo anterior, las políticas para la juventud debieran caracterizarse por ser:

3.1 Integrales, afrontando la problemática juvenil en todos sus componentes y con una perspectiva de conjunto.

3.2 Específicas, en el sentido de responder con precisión a las múltiples realidades del mundo juvenil.

3.3 Concertadas, involucrando a todos aquellos sectores y actores relevantes en el dominio de la juventud.

3.4 Descentralizadas, brindando una fuerte prioridad a los esfuerzos en el plano local.

3.5 Participativas, criterio que implica necesariamente la presencia activa de las y los jóvenes, en su diseño, implementación y evaluación.

3.6 Selectivas, priorizando fuertemente a los jóvenes del estrato urbano popular y rural, y a las mujeres jóvenes, en particular.

4. El capital institucional necesario. Para viabilizar una política para la juventud, es imprescindible contar con un soporte institucional. Una política pública sin una institucionalidad consistente se vuelve no sustentable en el tiempo. Se precisa avanzar en la construcción de capital institucional en materias de juventud, a todos los niveles de la institucionalidad pública y privada–sean los organismos nacionales, regionales, y locales de juventud, los consejos de juventud en los diferentes niveles, y los organismos no gubernamentales dedicados a materias de juventud–. En su conjunto, pueden propiciar condiciones que permitan avanzar en la construcción e implementación de

una política genérica, como las específicas que se requieren para desarrollar acciones que respondan a la dimensión juvenil.

5. La generación de planes y programas para la juventud en el mediano y largo plazo —de carácter nacional, regional y local—, que permitan operativizar una política de alcance territorial y sectorial.

6. El financiamiento necesario. No es una novedad encontrar que los financiamientos para planes y programas para la juventud presentan lógicas encontradas pues, por una parte, existe una buena cantidad de recursos involucrados directa o indirectamente para la juventud en ciertas áreas de la política pública y, por la otra, hay áreas o ámbitos de intervención en materias de juventud que se hallan débilmente financiadas o no cuentan con financiamientos adecuados.

7. Un órgano rector y coordinador de la política. El tema de la rectoría en la coordinación de una política pública para la juventud, es un rol y función que a nivel formal debiera corresponder a los organismos nacionales de juventud, sin embargo, en la práctica su capacidad para la coordinación efectiva se encuentra un tanto disminuida y dispersa entre diferentes entidades públicas.

8. La formación y cualificación de las personas que trabajan en materias de juventud, es fundamental, sean quienes lo hacen directamente con los jóvenes en su calidad profesionales y/o técnicos, como de quienes se ocupan de la investigación sobre la juventud y las políticas de juventud.

9. La participación de los jóvenes. Potenciar procesos juveniles que tiendan al desarrollo y legitimidad de sus expresiones de participación, generación de iniciativas, agrupamiento, y representación formal e informal de los jóvenes que los haga visibles; que les permita contar con espacios para ejercer sus demandas y, a su vez, elevar su capacidad de interlocución con los actores y en temáticas que les son propias.

10. Una agenda pública y temática priorizada. Plantearse la interrogante sobre los ejes y prioridades de una agenda pública y temática en materias de juventud para los próximos años, sus puntos de partida, las tareas de corto, mediano y largo plazo. Al respecto, parecería oportuno priorizar al menos en torno a tres asuntos:

10.1 Ampliación de derechos y espacios de construcción democrática, en la lógica de una ciudadanía ampliada.

10.2 Influir significativamente en las condiciones de vida de los jóvenes, especialmente de quienes se encuentran en situación o riesgo de exclusión social.

10.3 Un punto relevante lo representa la educación, en cobertura y calidad, desde el nivel básico, medio y superior, pues fuera del sistema educativo no hay trayectorias juveniles ni proyectos de vida exitosos.

OBSERVACIONES FINALES

La consideración de asuntos como los que se han expuesto, podrían favorecer la resolución de las típicas tensiones contenidas en los diseños de las políticas para la juventud en nuestro país, como son: el debate sobre las y los jóvenes como beneficiarios/actores de las políticas públicas; el dilema entre la excesiva especialización técnica que supone la participación en el diseño de las políticas y programas para la juventud y las modalidades o ritmos propios de la participación juvenil contemporánea; la confusa concepción de las políticas públicas como programas gubernamentales; entre otros.

En lo que respecta a las políticas preventivas (del delito, del consumo, de prácticas sexuales de riesgo), las consideraciones anteriores favorecerían la concepción de acciones que reivindicquen los bienes públicos a alcanzar a través de ellas, antes que la estructuración de programas fundados en una lógica de control del sector juvenil, dado que, en el contexto de nuestra reflexión, la prevención se logra a través de la promoción de los derechos fundamentales de las y los jóvenes.